

„Vom Wünschenswerten zum Notwendigen?“

Professionelles Handeln im Jugendamt zwischen Ökonomisierung und Aktivierung

Empirische Analyse der Rahmenbedingungen und Arbeitsprozesse
im Allgemeinen Sozialen Dienst

Von der Pädagogischen Hochschule Heidelberg
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie (Dr. phil.)
genehmigte Dissertation von

Lukas Nock

aus

Karlsruhe

– 2017 –

Erstgutachterin: Prof. Dr. Petra Deger

Zweitgutachter: Prof. Dr. Uwe Bittlingmayer

Fach: Soziologie

Tag der mündlichen Prüfung: 30.03.2017

INHALT

Tabellenverzeichnis.....	6
Vorwort.....	7
1. Einleitung.....	10
1.1 Hinführung.....	10
1.2 Ausgangspunkt	11
1.3 Soziale Dienste im Spannungsfeld von Ökonomisierung und Aktivierung – Ein Überblick	14
1.3.1 Ökonomisierung als Kernelement des wohlfahrtstaat- lichen Wandels	17
1.3.2 Aktivierung als Leitprinzip neuer Sozialstaatlichkeit	18
1.3.3 Ökonomisierung und Aktivierung in den sozialen Diensten.....	20
1.4 Gesellschaftspolitische Funktion und Aufgabenstellung des Jugendamtes, speziell des Allgemeinen Sozialen Dienstes	22
2. Fragestellung und forschungsleitende Thesen	25
3. Begriffliche Grundlagen und theoretische Positionen	29
3.1 Ökonomisierung	29
3.1.1 Zum Begriff der Ökonomisierung: Neue Steuerung zwischen Marktökonomie und Knappheitsmanagement	30
3.1.2 Kernelemente der Ökonomisierung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe	38
3.1.3 Ökonomisierung und Soziale Arbeit: Kritische Reflexion	42
3.2 Aktivierung.....	46
3.2.1 Zum Aktivierungsbegriff: Ideengeschichtliche Einordnung	47
3.2.2 Kernelemente aktivierender Sozialstaatlichkeit in Deutschland.....	50
3.2.3 Aktivierung und Soziale Arbeit: Kritische Reflexion	54
3.3 Professionalisierung	60
3.3.1 Zum Berufsbegriff und zur Sonderstellung von Professionen	61
3.3.2 Professionssoziologische Erklärungsansätze	66

3.3.2.1	Merkmalsorientierte Ansätze	66
3.3.2.2	Strukturfunktionalistischer Ansatz	70
3.3.2.3	Systemtheoretischer Ansatz	73
3.3.2.4	Machttheoretische Ansätze.....	76
3.3.2.5	Handlungsorientierte Perspektiven: Interaktionistische und Strukturtheoretische Ansätze.....	81
3.3.3	Vom Struktur- zum Scheinproblem: Professionalisierung der Sozialen Arbeit als Anachronismus	84
4.	Methodischer Zugang, empirisches Programm und Samplebeschreibung.....	89
4.1	Zur Operationalisierung der Leitbegriffe „Ökonomisierung“ und „Aktivierung“	89
4.1.1	Ökonomisierung	92
4.1.2	Aktivierung.....	96
4.2	Empirisches Vorgehen	99
4.2.1	Der Allgemeine Soziale Dienst als Untersuchungs- einheit.....	101
4.2.2	Auswahl der Untersuchungseinheiten und Feldzugang	104
4.2.3	Organisationsanalyse.....	105
4.2.4	Qualitative Beschäftigtenbefragung.....	107
4.2.5	Standardisierte Beschäftigtenbefragung.....	109
4.2.6	Fragebogen und Itemkonstruktion.....	110
4.2.7	Methodische Reflexion.....	112
4.3	Stichprobenbeschreibung.....	114
4.3.1	Qualitatives Sample	114
4.3.2	Quantitatives Sample	117
5.	Fallstudienergebnisse	120
5.1	Rahmenbedingungen	121
5.1.1	Sozialrechtlicher und gesellschaftspolitischer Hintergrund	121
5.1.2	Beschäftigungsstruktur und Arbeitsaufkommen	126
5.1.3	Finanzierungsstruktur und Verpflichtung zur Leistungserbringung	129
5.1.4	Aktivierung im Kontext von fachlichen Vorgaben	132

5.1.5	Zwischenresümee	133
5.2	Empirische Befunde.....	136
5.2.1	Arbeitsorganisation und Arbeitsteilung	136
5.2.1.1	Betriebsinterne Arbeitsteilung	137
5.2.1.2	Zwischenbetriebliche Arbeitsteilung	149
5.2.2	Beurteilung der finanziellen und personellen Ausstattung.....	153
5.2.3	Spezifische Organisationsstrategien im Umgang mit Knappheit	159
5.2.4	Arbeitssituation und -anforderungen.....	171
6.	Ergebnisse der standardisierten Befragung.....	186
6.1	Ökonomisierung in der Wahrnehmung der Beschäftigten ...	187
6.2	Einschätzungen zu extern gesetzten Anforderungen und Ansprüchen.....	190
6.3	Aktivierung in der Wahrnehmung der Beschäftigten.....	191
6.4	Einschätzungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen	193
6.5	Statistische Zusammenhänge zwischen Ökonomisierung, Arbeitsbedingungen und beruflichen Perspektiven.....	197
6.6	Statistische Zusammenhänge zwischen Ökonomisierung und Aktivierung.....	200
7.	Zusammenfassung und Diskussion	203
7.1	Der Umgang mit Knappheit als handlungsleitendes Prinzip .	203
7.2	Aktivierung: Schwach reguliert aber faktisch bedeutsam.....	206
7.3	Ökonomisierung fragmentiert Aktivierung	207
7.4	Konsequenzen für das professionelle Handeln im ASD.....	210
8.	Literatur	217
Anhang.....	256
	Interviewleitfaden (Führungskräfte)	256
	Interviewleitfaden (Fachkräfte).....	261
	Fragebogen	265

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Stufenmodell der Ökonomisierung.....	36
Tabelle 2: Instrumente und Ziele des Neuen Steuerungsmodells.....	40
Tabelle 3: Strukturmerkmale des „Fürsorgenden Staates“ bzw. „Aktivierenden Staates“	51
Tabelle 4: Professionssoziologie Ansätze (Übersicht)	66
Tabelle 5: Übersicht Professionskriterien.....	69
Tabelle 6: Überblick zu den Untersuchungseinrichtungen	104
Tabelle 7: Beschäftigungsstruktur in den untersuchten Jugendämtern	115
Tabelle 8: Interviewsample	116
Tabelle 9: Stichprobenübersicht standardisierte Beschäftigten- befragung	119
Tabelle 10: Qualifikationsstruktur im Jugendamt und im Allgemeinen Sozialen Dienst (2006).....	127
Tabelle 11: Beschäftigtenzahlen Jugendhilfe (Pädagogisches und Verwaltungspersonal)	128
Tabelle 12: Einschätzungen zur Ökonomisierung (finanzielle und personelle Ausstattung, Arbeitsdruck und -verdichtung).....	187
Tabelle 13: Reliabilitätsanalyse Ökonomisierung.....	188
Tabelle 14: Einschätzungen zu extern gesetzten Anforderungen und Ansprüchen	190
Tabelle 15: Einschätzungen zu Aktivierung und professionellen Orientierungen (Partizipation, Prävention, Druck und Kontrolle)	192
Tabelle 16: Einschätzungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen	194

VORWORT

„Die Jugendhilfe“, so die stoische Analyse einer Amtsleitung, auf über 30 Dienstjahre im Jugendamt zurückblickend, „befindet sich im Wandel vom Wünschenswerten zum Notwendigen.“ Bei aller Prägnanz wirft diese voraussetzungsvolle Prognose doch mehr Fragen auf, als sie beantwortet: Hat die Jugendhilfe bislang etwa überwiegend Entbehrliches geleistet? Wird sie fortan nur noch das tun, was wirklich notwendig ist – oder sich vielleicht auf das Allernötigste beschränken? Durch wen wird eigentlich festgelegt, was wünschenswert und was notwendig ist? Und besteht überhaupt ein inhaltlicher Widerspruch zwischen diesen beiden normativen Kategorien?

In den folgenden Kapiteln wird die angesprochene Entwicklung für den Allgemeinen Sozialen Dienst der Jugendämter unter den Prämissen der Ökonomisierung und Aktivierung theoretisch und empirisch ausgeleuchtet. Als Treiber des Wandels werden die Einflüsse von Ökonomisierung und Aktivierung auf den Ebenen der gesellschaftspolitischen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen, der Betriebsorganisation sowie des individuellen Arbeitshandelns im Jugendamt rekonstruiert. Dabei erscheint das Handlungssystem der Jugendhilfe in einem Spannungsfeld von öffentlich-medialer Aufmerksamkeit, gestiegenen fachlich-professionellen Anforderungen und zunehmender wirtschaftlicher Engführung. Die Fokusverlagerung vom „Wünschenswerten zum Notwendigen“ erweist sich im Licht der Untersuchung als Ausdruck eines umfassenden Knappheitsmanagements und damit assoziierter Zielkonflikte zwischen Fachlichkeit und Effizienz.

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertationsschrift an der Fakultät für Natur- und Gesellschaftswissenschaften der Pädagogischen Hochschule Heidelberg angenommen. Das zugrundeliegende empirische Material entstammt der Studie „Dienstleistungsarbeit zwischen Ökonomisierung und Aktivierung. Neue Herausforderungen an Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik“, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde.¹

Der Abschluss meines wissenschaftlichen „Feierabendprojektes“ bietet Anlass, mich bei einigen Menschen zu bedanken, die mich auf meinem bisherigen beruflichen Lebensweg begleitet und unterstützt haben.

Zunächst einmal bin ich Frau Prof. Dr. Petra Deger von der PH Heidelberg, die die Promotion als Erstgutachterin betreut hat, zu Dank verpflichtet. Als Zweitgutachter gebührt Herrn Prof. Dr. Uwe Bittlingmayer von der PH Freiburg ebenfalls Dank. Dank gebührt auch der Hans-Böckler-Stiftung, die das zurückliegende Forschungsvorhaben gefördert hat.

Den Weg in die Forschung eröffnete mir Herr Dr. Volker Hielscher, der mich später auch ans Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) nach Saarbrücken holte. Den Kolleginnen und Kollegen am *iso*-Institut verdanke ich denn auch meine weitere Wissenschaftssozialisation – allen voran Frau Dr. Sabine Kirchen-Peters, Herrn Dr. Heiko Breit und Herrn Prof. Dr. Daniel Bieber.

¹ Das zugrundeliegende Projekt wurde von der Hans-Böckler-Stiftung zwischen 2009 und 2012 gefördert. Die Ergebnisse erschienen 2013 unter dem Buchtitel „Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit“ (vgl. Hielscher, Nock, Kirchen-Peters & Blass, 2013). Vom Autor des vorliegenden Textes verfasste Teile dieser Publikation sind in die Dissertation eingeflossen.

Für den ersten Zutritt in die Hochschule als Arbeitswelt möchte ich mich ganz herzlich bei Prof. Dr. Karl Roßbrucker, Prof. Dr. Peter Baumeister, Prof. Dr. Knut Eming und Prof. Dr. Carolin Sutter von der SRH Hochschule Heidelberg bedanken.

Bedanken möchte ich mich außerdem beim Kollegium des Cent-rums für soziale Investitionen und Innovationen der Universität Heidelberg, insbesondere bei Dr. Georg Mildenberger, Dr. Tobias Vahlpahl, Gunnar Glänzel und Martin Hölz, für das gute Arbeiten und die schöne Zeit am CSI.

Meiner lieben Frau Stephanie Nock gilt besonderer Dank für Rat und Zuflucht, Aufmunterung und Trost. Widmen möchte ich diese Arbeit meinen Eltern Gertrud und Paul Nock.

1. EINLEITUNG

1.1 HINFÜHRUNG

Die Kinder- und Jugendhilfe ist ein zentraler sozialstaatlicher Funktionsbereich zur Teilhabe junger Menschen am Leben in der Gemeinschaft, der mit einem eigenständigen Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungsauftrag ausgestattet ist. Als Teil des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements war die Jugendhilfe in ihrer Historie stets dem gesellschaftlichen und politischen Wandel und damit verbundenen Neuerungen unterworfen. Seit den letzten 20 Jahren befindet sich der Sozialstaat in anhaltenden Umbau- und Rückbauprozessen, die sich zum einen auf fiskalpolitische Motive gründen, zum anderen mit einer Neuauslegung sozialpolitischer Aktivitäten einhergehen. Die vorliegende Untersuchung verfolgt das Ziel, die Folgen dieser im sozialwissenschaftlichen Diskurs als Ökonomisierung und Aktivierung bezeichneten Entwicklungslinien für einen besonderen Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe empirisch zu beleuchten – den so genannten *Allgemeinen Sozialen Dienst* der Jugendämter. Im Vordergrund stehen dabei Fragen nach den Rahmenbedingungen und Arbeitsanforderungen, der Arbeitsorganisation und Prozessauslegung sowie nach dem professionellen Arbeitshandeln der in diesem Bereich tätigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.

Dazu soll in den folgenden Abschnitten zunächst ein Überblick über die Ausgangslage der sozialen Dienste im Spannungsfeld von Ökonomisierung und Aktivierung sowie zur gesellschaftspolitischen Funktion und Aufgabenstellung des Jugendamtes bzw. des Allgemeinen Sozialen Dienstes als Problemaufriss gegeben werden. Im zweiten Kapitel folgt die Darstellung der forschungsleiten-

den Thesen und analytischen Fragestellungen. Einer breiteren Auseinandersetzung mit den grundlegenden Begrifflichkeiten, sozialwissenschaftlichen Theoriepositionen und Diskurslinien, die mit den aufgeworfenen Fragen angesprochen sind, ist das dritte Kapitel gewidmet. Im vierten Kapitel werden der methodische Zugang und das empirische Programm erläutert. Die Kapitel 5 und 6 beinhalten die qualitativen und quantitativen Untersuchungsergebnisse, welche im siebten und letzten Kapitel resümiert und abschließend diskutiert werden.

1.2 AUSGANGSPUNKT

Die Situation vieler Beschäftigter in Beratungs-, Erziehungs- und Fürsorgekontexten ist von finanziellen Restriktionen, von Bürokratisierung, Stellenabbau, Arbeitsintensivierung und -verdichtung geprägt. Die Tätigkeiten der professionellen Helfer/innen sind vergleichsweise schlecht bezahlt und genießen mitunter eine nur geringe gesellschaftliche Anerkennung (vgl. Meifort, 2002; Piechotta, 2000; Hielscher et al., 2013; Nock, et al., 2013;). Insbesondere Letzteres trifft auf umso mehr auf den Allgemeinen Sozialen Dienst (kurz: ASD) zu, ist das Bild des Jugendamtes als „Eingriffsbehörde“ doch überwiegend negativ besetzt. Immer wieder gerät die Arbeit des ASD ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik, seine Fachkräfte höchstpersönlich auf die richterliche Anklagebank, wenn im Zuge familiärer Tragödien Stimmen nach den zuständigen Prüfbehörden und Überwachungsstellen laut werden (vgl. Brandhorst, 2015). Gleichzeitig sehen sich die öffentlichen Träger der Jugendhilfe in ihrer Verantwortlichkeit bestärkt und in ihrer Rolle bestätigt, wenn es um die Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderung geht, wie beispielsweise um den

Ausbau der Kindertagesbetreuung oder den institutionellen Kinderschutz.

Trotz (oder gerade wegen) seiner gesellschaftspolitischen Bedeutung wird der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere die Rolle des Jugendamtes bzw. des Allgemeinen Sozialen Dienstes, in der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatte mit einer eigentümlichen Widersprüchlichkeit diskutiert.

Auf der einen Seite erfährt der Kinder- und Jugendhilfesektor bei der Bewältigung von neuen sozialpolitisch relevanten Herausforderungen, die durch den gesellschaftlichen Wandel entstehen, eine Aufwertung. Dabei geht es vor allem um die notwendigen sozialpolitischen Konsequenzen aus der demografischen Entwicklung, dem Wandel von Familienstrukturen, der Veränderung von Lebensweisen und den hieraus resultierenden Problemstellungen. Hier zeichnen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowohl für eine flächendeckende Bereitstellung einer suffizienten Angebotsstruktur an Kindertagesbetreuungsplätzen verantwortlich, als auch für die Einlösung zahlreicher weiterer sozialstaatlicher Unterstützungsleistungen wie beispielsweise erzieherische Hilfen oder Jugendschutzmaßnahmen. Insbesondere dann, wenn sich soziale Problemlagen zuspitzen und medial skandalisiert werden, rückt im öffentlichen Diskurs die gesellschaftliche Bedeutung der öffentlichen Träger und der qualitativ hochwertigen Dienstleistungsarbeit ihrer Einrichtungen in den Mittelpunkt (vgl. Fegert, Ziegenhain & Fangerau, 2010). Kaum ein Akt familiärer Vernachlässigung oder jugendlicher Gewalt, kaum ein Bericht über die Lebenswelten in sozialen Brennpunkten, die nicht in Fernseh-Talkshows oder den Stellungnahmen politischer Akteure zum Anlass genommen werden, die Frage nach der Verantwortlichkeit der jeweils zuständigen

sozialen Akteure (und hier vor allem die der Jugendämter) aufzuwerfen.² In solchen Diskursverläufen lässt sich der hohe gesellschaftliche Anspruch erkennen, welcher an die Qualität der Sozialen Arbeit in den Jugendämtern als effektive Institutionen der Problemprävention bzw. der Problembeseitigung gestellt wird.

Auf der anderen Seite verweist die Debatte um die „Kostenexplosion“ des Sozialstaates auf eine Fiskalisierung der sozialpolitischen Diskussion (vgl. Lamping & Schridde, 2004; Blanke & Bandemer, 1995). Im Diskurs um die „Ökonomisierung des Sozialen“ werden unter dem Aspekt der Kostendämpfung die Grenzen dessen markiert, was eine Gesellschaft bereit ist, für die Bewältigung sozialpolitischer Aufgaben zu investieren – freilich häufig ohne politisch zu entscheiden, auf welche sozialen Probleme noch in welcher Form adäquat reagiert werden kann oder soll. Im Falle der Kinder- und Jugendhilfe sind diese Investitionswege in der jüngsten Vergangenheit (spätestens seit den Ergebnissen der PISA-Studie) politisch deutlich formuliert und vorgezeichnet worden: Die Hauptströme sozialer Investitionen fließen in den Ausbau des Bereiches der Kindertagesbetreuung, während in anderen Bereichen eine rückläufige Integrationskraft und unzureichende Teilhabeerfolge attestiert und Ressourcen zum Teil nominell gestrichen, zum Teil nicht proportional zur Bedarfsentwicklung aufgestockt werden (vgl. Hensen, 2006). Hiervon ist vor allem der ASD betroffen, der zugleich als Ausfallbürge jedweder sozialpolitischer Versorgungsversäumnisse abgeordnet ist. So wird zum einen von einer Zunahme der an

² Beispielhaft sei an dieser Stelle auf die mediale Rezeption der Todesfälle von „Jessica“, „Kevin“, „Lea-Sophie“, „Chantal“ und „Marcel“ verwiesen (vgl. dazu Heflik, 2005; Schneider & Ramelow, 2006, Freiburg, 2008; Menke, 2012; Boll, 2012).

den ASD delegierten Aufgaben und Zuständigkeiten berichtet (insbesondere im Rahmen des Kinderschutzes), die zum anderen jedoch nicht mit einem hinlänglichen Personalanstieg aufgefangen wird (vgl. Tabel, Fendrich & Pothmann, 2011; Seckinger et al., 2008).

Diese lediglich kursorisch umrissenen Widersprüche zwischen öffentlich-medialer Aufmerksamkeit, gesellschaftspolitisch formulierten fachlichen Anforderungen und wirtschaftlicher Vernachlässigung geben Anlass, die Arbeit im ASD der Jugendämter und ihre Rahmenbedingungen näher in den Blick zu nehmen. Der sich hieraus ergebende Druck – so die Annahme der vorliegenden Untersuchung – bleibt nicht ohne Folgen, sowohl für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes in den kommunalen Jugendämtern, als auch für deren Klientel und letztlich auch hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungsarbeit, welche beide Akteursseiten in Koproduktion zu erbringen haben.

1.3 SOZIALE DIENSTE IM SPANNUNGSFELD VON ÖKONOMISIERUNG UND AKTIVIERUNG – EIN ÜBERBLICK

Der Wohlfahrtsstaat in modernen Dienstleistungsgesellschaften lässt sich im Sinne eines „Zwei Säulen-Modells“ darstellen. In Form der einen Säule nimmt der Sozialstaat eine klassische Schutzfunktion ein. Sozialversicherungen und Transferleistungen dienen der Risikoabsicherung in besonderen Lebenslagen (Existenzsicherung, Daseinsfürsorge) und sollen ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe gewährleisten (Bewältigung materieller Probleme der Lebensführung). Die zweite Säule, die sozialen Dienste, bilden die institutionelle Fassung eines Dienstleistungsarrangements, indem Staat und Gesellschaft zur Bearbeitung sozialer Probleme und Risi-

ken mehr oder weniger spezialisierte Beratungs-, Betreuungs- und andere Interventionsangebote zur Verfügung stellen (Bewältigung immaterieller Probleme der Lebensführung). Welcher Bedarfslagen sich die sozialen Dienste annehmen sollen, wird von zahlreichen angebots- und nachfrageseitigen Faktoren beeinflusst und ist Gegenstand politischer Auseinandersetzung und Kompromissbildung (vgl. Evers, Heinze & Olk, 2011).

Im Unterschied zu den Angeboten im privaten Dienstleistungssektor adressieren die sozialen Dienste bestimmte Zielgruppen mit besonderen Bedarfslagen (bspw. sozial benachteiligte Gruppen, Personen in Notsituationen etc.), sie agieren nicht kommerziell, sondern sind sozialstaatlich reguliert und finanziert (vgl. Bäcker et al., 2010). „Als personenbezogene Dienstleistung zeichnen sie sich durch das Charakteristikum aus, dass sie unmittelbar helfend, beratend, unterstützend oder pflegend – also klientenorientiert – ausgerichtet und auf den kommunalen Nahraum bezogen, relativ personalintensiv und nur begrenzt rationalisierbar sind“ (Hielscher et al., 2013, S. 12; vgl. Gross & Badura, 1977).

Mit der „Krise des Sozialstaates“ (vgl. Butterwegge, 2006; Pilz, 2004) und der Fragestellung nach der Finanzierung desselben hat sich ein Diskurs durchgesetzt, in dessen Verlauf sich die oben beschriebene Architektur des Wohlfahrtsstaates seit den letzten zwei Jahrzehnten stark gewandelt hat. Der Wandel des Wohlfahrtsstaates lässt sich unter die Topoi „Ökonomisierung“ und „Aktivierung“ subsumieren, die gleichermaßen Impulsgeber wie Zielkategorien dieses Wandels darstellen.

In den vergangenen 20 Jahren wurde der Wohlfahrtstaat in Deutschland – und mit ihm die sozialen Dienste – einem weitläufigen Umbau (und teilweise Rückbau) unterworfen. Dieser Umbau

gründet sich einerseits auf fiskalpolitische Motive („Finanzierbarkeit des Sozialstaats“) sowie auf ein neues Aufgabenverständnis sozialpolitischer Aktivitäten („Aktivierender Sozialstaat“) andererseits.

Aktuelle Strukturveränderungen des sozialstaatlichen Arrangements sind in erster Linie vor dem Hintergrund von Fragestellungen zu verstehen, die sich auf die Finanzierbarkeit des Sozialstaates („neoliberale Kritik“) im Hinblick auf den sozialen Wandel moderner Dienstleistungsgesellschaften beziehen. Im Spannungsfeld von steigenden Bedarfen an sozialstaatlichen Leistungen einerseits und wachsenden Einsparungserwartungen und Effizienzansprüchen andererseits, ist eine Restrukturierung der Architektur und Verteilungslogik in nahezu allen Feldern sozialstaatlichen Handelns im Gange. In die Organisationen der sozialen Dienste und in die Auslegung der Arbeitsprozesse werden zunehmend betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente eingeführt, mit dem Anspruch, die Effizienz sozialer Dienstleistungen zu erhöhen. Diese Steuerungsinstrumente sind in den verschiedenen sozialen Diensten, etwa im Gesundheitssektor, in der Arbeitsverwaltung und der Kinder- und Jugendhilfe zwar unterschiedlich gestaltet. Ihnen gemeinsam ist jedoch, dass sie eine Ökonomisierung sozialer Dienstleistungsarbeit bewirken (vgl. Evers, Heinze & Olk 2011; Seithe, 2012; Spatscheck et al., 2008; Hensen, 2006; Kessl, 2002).

Neben die Ökonomisierung tritt ein weiteres, neues Element: Im Verständnis des „aktivierenden Sozialstaates“ werden für die Gewährung sozialer Transfer- oder Dienstleistungen zunehmend Gegenleistungen bzw. die aktive Mitwirkung von Klientinnen und Klienten erwartet, dies zum Teil unter der Androhung von Sanktionen. Unter dem Topos des „Förderns und Forderns“ hebt der

aktivierende Staat auf ein stärkeres Zusammenwirken von öffentlichen, freien und privaten Leistungserbringern sowie eine aktive Zivilgesellschaft ab (vgl. Lamping et al., 2002). Dieses neue Paradigma der Aktivierung muss letztendlich von den Beschäftigten in den sozialen Diensten in der Interaktion mit ihren Adressatinnen und Adressaten in die Praxis umgesetzt werden (vgl. Schallberger & Weyer, 2010). Daraus entstehen neue Handlungsanforderungen und professionelle Handlungskonzepte, die unter jeweils unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen den Arbeitsprozess von professionellen Helferinnen und Helfern prägen (vgl. Maaser, 2006; Kessl, 2006; Schöning, 2006).

Diese bis heute anhaltenden und durch Ökonomisierung und Aktivierung getriebenen Umbauprozesse im wohlfahrtstaatlichen Strukturgeflecht beziehen sich besonders auf die Bereiche der Arbeitsmarktverwaltung, der Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen und den Kinder- und Jugendhilfesektor.

1.3.1 ÖKONOMISIERUNG ALS KERNELEMENT DES WOHLFAHRT-STAATLICHEN WANDELS

Angeichts der Neujustierung öffentlicher Sicherungssysteme gewannen Effizienz- und Effektivitätskriterien im sozialstaatlichen Verwaltungshandeln mehr und mehr an Bedeutung (vgl. Richter, 2009). Für die erste der beschriebenen Säulen ergaben sich hieraus vor allem nominale Kürzungen von Transferleistungen (bzw. Erhöhungen von Beitragssätzen) und Transformationen in der Verteilungslogik (z.B. durch Einschränkung leistungsberechtigter Personenkreise oder die Einführung des Teilkaskoprinzips). Für die zweite Säule, also die sozialen Dienste, zeigte sich das Phänomen der Ökonomisierung u.a. durch Deckelungen von Einrichtungsbud-

gets, Stärkung von Markt- und Wettbewerb unter den Anbietern, zunehmende Privatisierung der Trägerlandschaft (Schaffung eines Wohlfahrtsmarktes), sowie die Reduzierung von Personalkosten durch Personalabbau, Gehaltskürzung, Flexibilisierung von Arbeitszeiten und des Personaleinsatzes (vgl. Urban-Stahl, 2008; Hensen, 2006; Flösser & Vollhase, 2006). Die sozialen Dienste in den kommunalen Verwaltungsgebieten werden seit den 1990er Jahren strukturell und prozessual reorganisiert, um auf eine Verwaltungsmodernisierung (New Public Management, schlanke Verwaltung, Doppik) mit dem Ziel durchgreifender Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen im Verwaltungshandeln hinzuwirken (vgl. Spatscheck, 2008).

1.3.2 AKTIVIERUNG ALS LEITPRINZIP NEUER SOZIALSTAATLICHKEIT

Neben der Ökonomisierung bildet die Aktivierung das zweite Strukturmerkmal des Wandels. Mit Aktivierung ist hier die Neuausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten nach dem Modell des aktivierenden Staates gemeint. Charakteristisch für dieses Modell ist ein neues, grundsätzlich ambivalentes Verhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft, das sich durch das Prinzip „Leistung und Gegenleistung“ auszeichnet und im Topos „Fördern und Fordern“ seine Handlungsmaxime findet. So korrespondiert zum einen der fördernde Aspekt der Aktivierung unter den Prämissen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ bzw. der „Selbstbefähigung“ mit beratenden und zivilgesellschaftlichen Konzepten, durch die individuelle Entwicklungspotenziale und Ressourcen der Menschen in den Mittelpunkt rücken. Die Förderung von Eigenverantwortung verspricht hier eine Vergrößerung von Freiheitsgraden.

Zugleich weist die fordernde Qualität der Aktivierung aber andererseits ein starkes Moment der Inpflichtnahme auf, welches mit einer neuartigen Verknüpfung von Leistung (Alimentierung) und Gegenleistung (Arbeitseinsatz) einhergeht. Dieses Prinzip lässt sich zwar sozialgeschichtlich bis in den Beginn der Neuzeit zurückzuverfolgen (vgl. Geiger, 2004). Jedoch hat es in den letzten zwei Dekaden eine besondere Institutionalisierung und Verrechtlichung erfahren. Das moderne sozialpolitische Paradigma der Aktivierung besitzt eine neue Qualität. Ihm liegt ein Verständnis von Sozialpolitik zu Grunde, welches an Stelle von individuellen Rechtsansprüchen den Leistungsbezug bzw. die Inanspruchnahme der Hilfen von sozialen Diensten an das Einfordern aktiver Gegenleistungen koppelt – im Kontext der Arbeitsverwaltung etwa, indem dieser Anspruch zur Durchsetzung bestimmter Verhaltenserwartungen gegenüber leistungsberechtigten Arbeitslosen (Verfügbarkeit, Eigenbemühungen) in Form von rechtlich definierten Sanktionen (z.B. Leistungskürzungen) auftritt, oder indem er die Klientel der Jugendhilfe in aktivierungspädagogischer Form neu adressiert (vgl. Kessler, 2006).

Das Aktivierungsparadigma hat sich so in den letzten Jahren zum Leitbild für modernes staatliches Handeln in verschiedenen Politikfeldern entwickelt (vgl. Schallberger & Wyer, 2010; Behrens et al., 1995). Unter der populären Formel „Fördern und Fordern“ wird primär auf die Erhöhung der Eigenverantwortung der Adressatinnen und Adressaten sozialer Dienstleistungen und auf die Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit gesetzt (vgl. Bothfeld, Gronbach & Seibel, 2004; Trube, 2003).

1.3.3 ÖKONOMISIERUNG UND AKTIVIERUNG IN DEN SOZIALEN DIENSTEN

Die beschriebenen, bis heute anhaltenden und durch Ökonomisierung und Aktivierung angetriebenen Umbauprozesse beziehen sich besonders auf die folgenden Bereiche der Sozialverwaltung und ihrer sozialen Dienste:

- Im Zuge der Einberufung der Hartz-Kommission im Jahr 2002 und den anschließenden Reformwellen wurde der Arbeitsverwaltung eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen und es folgte eine vollständige Reorganisation ihrer institutionellen Architektur, ihrer Steuerung sowie ihrer Prozesse. Die Hartz-IV-Gesetzgebung führte nicht nur zu einer Absenkung der Leistungsbezüge von Langzeitarbeitslosen auf das Sozialhilfeniveau und weiteren Transferkürzungen, sondern gleichermaßen zu weitreichenden Umstellungen der Beratungs- und Vermittlungsprozesse in den Arbeitsagenturen und neu gegründeten Jobcentern (vgl. Hielscher & Ochs, 2009).
- Im Gesundheitssektor kam es in den vergangenen Jahren zu tiefgreifenden Strukturreformen. Diese zielten zum einen auf eine Kostenreduktion zur Entlastung der Krankenkassen ab. Zum anderen sollte dadurch das Leistungsspektrum von Pflege- und Gesundheitsdiensten qualitativ an neue Anforderungen – etwa mit Blick auf ambulante Versorgungsoptionen – angepasst werden (vgl. Slotala, 2011; Blass, 2011; Pfau-Effinger, Eichler & Och, 2006). Mit der Einführung von Fallpauschalen im Jahr 2003 (den sogenannten *diagnosis related groups*, kurz: DRGs) setzt sich im Krankenhaussektor bis heute ein „kontinuierlicher ökonomischer

mischer Anpassungsdruck“ (Buhr & Klinke, 2006, S. 8) fort, unter dem sich die Arbeitssituation und Arbeitsanforderungen für das Pflegepersonal und die Ärzteschaft in Krankenhäusern maßgeblich verändert haben (vgl. Nock, Kirchen-Peters & Hielscher, 2013; Nock, Hielscher & Kirchen-Peters, 2012; Kirchen-Peters & Stenger, 2011).

- Im Kinder- und Jugendhilfesektor haben Markt und Wettbewerb Einzug in die Trägerlandschaft gehalten. Während die Jugendhilfe einen infrastrukturellen Ausbau hinsichtlich ihrer bildungspolitischen Teilfunktion bei der Vorbereitung zur Teilhabe am Arbeitsleben erfahren hat (staatliche Investitionen im frühkindlichen Bildungsbereich), gerieten andere Funktionsbereiche des Sektors (z.B. Hilfen zur Erziehung) aufgrund ihrer als rückläufig eingeschätzten Integrationskraft in den vergangenen Jahren zunehmend unter Legitimationsdruck (vgl. Hensen, 2006; Dollinger & Raithel, 2006; Sturzenhecker, 2005; Dahme & Wohlfahrt, 2005). Ebenso diffundieren die neue Aktivierungsprogrammatik und tradierte Fachkonzepte in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Plankensteiner, 2013; Kessl, 2006), und es finden sich in der Novellierung des SGB VIII semantische Anknüpfungspunkte zur Terminologie des Aktivierungsparadigmas wieder. Begriffe wie „Eigenverantwortung“ (§ 1 Abs. 1), „Beteiligung“ (§ 8) und „Mitwirkung“ (§ 36) deuten bereits darauf hin, dass hier nicht nur Aspekte des „Förderns“, sondern ebenso Aspekte des „Forderns“ und der Inpflichtnahme eine Rolle spielen – so liegt beispielsweise den individuellen Rechtsansprüchen auf erzieherische Hilfen immer auch eine gesetzliche Mitwirkungspflicht zugrunde, deren

Nichtnachkommen die Beendigung der Leistung zur Folge hat. Ebenso sind Wechselwirkungen zwischen den Aktivierungsstrategien in der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeit im ASD beobachtbar: So ist davon die Rede, dass das Jugendamt als sozialpädagogische Fachbehörde mit eigenständigem Auftrag und genuinen Fachstandards immer wieder zum „arbeitsmarktpolitischen Hilfsdienst“ verkürzt wird (vgl. Müller, 2006; Hielscher et al., 2013).

1.4 GESELLSCHAFTSPOLITISCHE FUNKTION UND AUFGABENSTELLUNG DES JUGENDAMTES, SPEZIELL DES ALLGEMEINEN SOZIALEN DIENSTES

Im oben beschriebenen Wohlfahrtsarrangement nimmt das Jugendamt bzw. der Allgemeine Soziale Dienst eine besondere Rolle ein. Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt ist gesetzlich zur Errichtung eines kommunalen Jugendamtes verpflichtet, welches für die Erfüllung der überwiegenden Mehrzahl der Kinder- und Jugendhilfeleistungen nach dem SGB VIII verantwortlich zeichnet. Somit ist das Feld der Jugendhilfe regional sehr unterschiedlich geprägt, weist eine individuelle „Trägerlandschaft“ auf und pflegt eine mehr oder weniger elaborierte Kooperationskultur mit den freien Jugendhilfeträgern vor Ort. Ebenso divers wie einflussreich für die Arbeit der Jugendämter ist außerdem die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften und politischen Gremien. All diese Faktoren, inklusive des jeweiligen Bedarfs an Jugendhilfeleistungen, spiegeln sich gleichwohl im organisatorischen Aufbau der kommunalen Jugendämter wider. So findet sich in ihrer innerbetrieblichen Organisation zwar stets das Gesamtleistungsspekt-

rum des SGB VIII abgebildet (vgl. Fazekas, 2015). Jedoch fällt die organisatorische Gliederung der Jugendämter in einzelne Abteilungen und somit entsprechende Aufgabenzuordnungen von Kommune zu Kommune unterschiedlich aus. Eine abgrenzbare organisatorische Einheit mit überregional vergleichbaren qualifikations- und anforderungsspezifischen Merkmalen bildet der sogenannte Allgemeine Soziale Dienst. Als größter Dienst und wesentlicher Garant sozialer Grundversorgung innerhalb einer Kommune kann er organisatorisch dem Jugendamt, dem Sozialamt oder dem Gesundheitsamt zugeordnet sein bzw. als eigenständiges Amt fungieren. Darüber hinaus ist es prinzipiell möglich, dass innerhalb einer Kommune jedem der genannten Ämter ein eigener ASD beigeordnet ist. In der Praxis entsteht allerdings die umfassende Zuständigkeit des ASD in 95 Prozent aller Fälle auf Rechtsgrundlage des SGB VIII (vgl. Seckinger et al., 2008, S. 15), was dazu führt, dass der ASD fast immer dem Jugendamt eingegliedert ist. Daher gehören 93 Prozent der Allgemeinen Sozialen Dienste Stadt- oder Kreisjugendämtern an (vgl. Blüml, 2006, 39-9). Auch wenn sich in den einzelnen Jugendämtern verschiedene Schwerpunktsetzungen, Vertiefungen und Spezialisierungen bei den Aufgabengebieten finden, teilen alle ASD die Gemeinsamkeit, in sämtlichen Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe zielgruppen-, problem- und institutionenübergreifend erster Ansprechpartner zu sein, der keinen Hilfesuchenden abweisen darf. Zu seinen Hauptaufgaben gehören auf der einen Seite die Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes mittels eingreifender Interventionen zur Befolgung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII. Auf der anderen Seite vermittelt, steuert und begleitet der ASD Leistungen der Fürsorge und Förderung in Form verschiedener Beratungsangebote und erzieherischer Hilfen in Kooperation mit

den freien Jugendhelfeträgern (bzw. führt diese Hilfemaßnahmen zum Teil selbst durch).

In seiner Rolle als allzuständiger Grundversorgungsdienst ist der ASD dicht an gesetzliche Leistungsverpflichtungen angebunden. Gleichzeitig hat er den fachprofessionellen Grundsätzen der Ganzheitlichkeit, Lebenswelt- und Ressourcenorientierung ebenso gerecht zu werden wie den Prinzipien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. Gissel-Palkovich, 2011).

2. FRAGESTELLUNG UND FORSCHUNGSLEITENDE THESEN

Wie aus den oben skizzierten Überlegungen ersichtlich, geht die vorliegende Arbeit von der Prämisse aus, dass der Allgemeine Soziale Dienst nicht allein durch das Primat der Ökonomisierung, welches die Steuerungsformen und Arbeitsprozesse in den Jugendämtern einer betriebswirtschaftlichen Logik unterwirft, neu ausgerichtet wird. Zugleich – so die These – wird die Arbeit des ASD vom Paradigma der Aktivierung überformt, das auf die Interaktionslogik zwischen den professionell Helfenden und den Klienten abstellt und den Dienstleistungsprozess und seine Produkte neu formatiert. Die Untersuchung geht insofern über die bisher vorliegenden Studien zur Sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe hinaus, als sie erstmals auf den Zusammenhang dieser beiden Aspekte fokussiert und dabei systematisch die institutionellen Rahmenbedingungen, die betriebliche Steuerung und Prozessauslegung im Jugendamt sowie die Arbeitsbedingungen der im ASD beschäftigten Fachkräfte berücksichtigt.

Im Bereich der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen sind Ökonomisierung und Aktivierung auf eine rekursive Weise miteinander verknüpft: Einerseits können durch eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Dienstleistungsorganisationen solche Anreize und Vorgaben gesetzt und durch Controlling- und Benchmark-Systeme überprüft werden, die eine Aktivierung im Sinne einer Verkürzung des Klientenkontakts oder einer Reduzierung der Bezugsdauer von Leistungen befördern bzw. einfordern (vergleichbar dem Paradigma des „Fördern und Forderns“ in der Arbeitsverwaltung). Ökonomisierung wird in dieser theoretischen Überlegung gewissermaßen zum Motor der Aktivierung, die dabei

hilft, Einsparungsinteressen umzusetzen. Ökonomisierung, verbunden mit einer chronischen fiskalischen Knappheitssituation, kann einer wirksamen Aktivierung andererseits entgegenstehen, auch wenn sie als Qualitätsaspekt sozialer Dienstleistungen politisch gewollt ist.

Die Gleichzeitigkeit von einem bedarfs- bzw. adressatenbezogenem Handeln und einem „professionell-amtlichen“, auf die institutionellen Rahmenbedingungen bezogenen Handeln ist konstitutiv für die Profession Soziale Arbeit (vgl. Dewe & Otto 1984) – eingefasst in ihrem „doppelten Mandat“. Aktuell kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich die Gewichtungen zwischen diesen Polen verschieben bzw. die Beschäftigten ein triadisches Spannungsverhältnis auszubalancieren haben: (1) Zwischen den institutionell, fiskalisch bzw. betriebswirtschaftlich gesetzten Vorgaben und dem sozialpolitischen Anspruch der Aktivierung, (2) den konkreten individuellen Bedarfen und Problemlagen der Adressatinnen und Adressaten, die in der Dienstleistungsinteraktion zu bearbeiten sind und (3) den professionsintern etablierten Fachstandards und Handlungspraktiken der Sozialen Arbeit.

Dieses Spannungsverhältnis auszuleuchten, seine Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen des ASD und die Arbeitssituation seiner Beschäftigten zu analysieren, ist das Kernanliegen dieser Untersuchung und Gegenstand der folgenden Kapitel.

Forschungsleitende These ist dabei die Annahme, dass Aktivierung – trotz des ubiquitären Anspruches der aktivierenden Sozialpolitik – wenn überhaupt, dann faktisch nur sehr eingeschränkt stattfindet. Aktivierung als erweiterter Professionalisierungsanspruch der Beschäftigten und Instrument zur ganzheitlichen Förderung der Klientel, wird sich allenfalls fragmentarisch in die Praxis umsetzen

lassen, die von Einsparungen, Zeitdruck und Kontingenz geprägt ist. Hingegen wird sie dort breiten Raum greifen, wo sie als disziplinierendes, „forderndes“ Element gegenüber Klientinnen und Klienten eingesetzt wird bzw. wo sie geeignet ist, in nennenswertem Maße Ressourcen der Hilfeträger einzusparen. Mit anderen Worten: Je stärker die Aktivierung zur Ökonomisierung des ASD kongruent geht, desto praxiswirksamer wird sie im Alltag der Sozialen Arbeit in den Jugendämtern.

Ausgehend vom voranstehend beschriebenen Problemfeld und der forschungsleitenden Hypothese stehen in der Untersuchung folgende *analytische Forschungsfragen* im Mittelpunkt:

1. Wie werden die Arbeitsprozesse im ASD organisiert und gesteuert? Inwiefern setzen sich die Paradigmen der Ökonomisierung und der Aktivierung in der Organisationssteuerung durch und wie werden sie operationalisiert?
2. Welche Organisationsstrategien lassen sich identifizieren, um mit dem fiskalischen Druck und den zugleich wachsenden Ansprüchen an Dienstleistungsqualität und an das Dienstleistungsportfolio umzugehen?
3. Welche spezifischen Anforderungen und Belastungen ergeben sich für die Soziale Arbeit im Spannungsfeld von Ökonomisierung und Aktivierung? Wie entwickeln sich Arbeitsbedingungen, Leistungs- und Arbeitsanforderungen für die Beschäftigten im ASD? An welche Ressourcen knüpfen die neuen Anforderungen an?
4. Wie werden fachprofessionelle Berufsbilder durch das Aktivierungsparadigma einerseits sowie durch neue Anforderungen an die Dienstleistungsqualität andererseits verän-

dert, in Frage gestellt oder entwertet? Wie nehmen die Fachkräfte diese Entwicklungen mit Blick auf ihre Motivation und Arbeitsorientierungen wahr? Wie wandelt sich die Rolle der Beschäftigten als sozialstaatliche Akteure gegenüber dem Adressatenkreis ihrer Dienstleistungen?

5. Wie sind die Ergebnisse im Hinblick auf die Qualität der Arbeitsprozesse bzw. der Arbeitsprodukte (Dienstleistungsergebnis) zu bewerten? Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Professionalität Sozialer Arbeit?

3. BEGRIFFLICHE GRUNDLAGEN UND THEORETISCHE POSITIONEN

3.1 ÖKONOMISIERUNG

Je nach disziplinärer Perspektive und theoretischem Zugang können mit dem Begriff ‚Ökonomisierung‘ verschiedene Dinge angesprochen sein: So wird Ökonomisierung teilweise als analytisches Konzept zur Beschreibung von Transformationsprozessen in unterschiedlichen wirtschaftsfremden Feldern, teilweise als eine Art Kampfbegriff gebraucht, um die vermeintlichen Folgen dieser Prozesse zu indizieren, oder – in einer positiven Wendung – die „Rationalisierung von Arbeit und Produktion“ (vgl. Höhne, 2015, S. 4) zu kennzeichnen.

Die theoretische Auseinandersetzung mit Ökonomisierung ist in mehrfacher Hinsicht herausfordernd. Formalanalytisch betrachtet ist der Ökonomisierungsbegriff tendenziell tautologisch, indem er das „Ergebnis des Wandels, den er thesenhaft unterstellt, schon immer in gewisser Weise als gegeben voraussetzt“ (ebenda). Zu diesem grundlegenden Unschärfeproblem kommt hinzu, dass der Ökonomisierungsdiskurs in der Sozialen Arbeit häufig defensiv geführt wird – steht sie als Profession doch zunehmend unter Legitimationsdruck und zumindest indirekt unter einem Unwirtschaftlichkeitsverdacht. In diesem Zusammenhang stellen vermittelnde Theoriepositionen „jenseits von Absolutsetzung oder Verteufelung“ (vgl. Then & Kehl, 2013, S. 21) eher die Ausnahme dar.

In den folgenden Abschnitten wird der Versuch unternommen, das Phänomen der Ökonomisierung mit Blick auf die sozialen Dienste bzw. die Kinder- und Jugendhilfe begrifflich weiter auszuleuchten.

Dabei scheint weniger die Frage von Interesse, *ob* eine Ökonomisierung Einzug gehalten hat: Ökonomisierung ist ein „inzwischen unabweisbarer Tatbestand mit erheblichen Folgen für das Personal in den sozialen Diensten, die Fachlichkeit sozialer Arbeit, die Logik der Leistungserbringung und die Zielsetzung der Leistungs politik geworden“ (Buestrich et al., 2010, S. 2). Vielmehr geht es im Folgenden um die Frage, *wie* sich Ökonomisierung vollzieht, welchen zentralen Mechanismen sie dabei folgt und welche Veränderungen mit ihr einhergehen.

3.1.1 ZUM BEGRIFF DER ÖKONOMISIERUNG: NEUE STEUERUNG ZWISCHEN MARKTÖKONOMIE UND KNAPPHEITSMANAGEMENT

Bei der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Ökonomisierungsbegriff bzw. entsprechenden Definitionsversuchen zeigt sich ein Bedeutungsüberschuss. Dies dürfte zum einen mit dem Umstand zusammenhängen, dass das Phänomen der Ökonomisierung von Beginn an aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven beforscht und rezipiert wurde (vgl. Richter, 2009). So bringen nicht nur die Betriebswirtschafts- und die Volkswirtschaftslehre genuine theoretische Bezüge, Akzentuierungen und normative Setzungen in den Diskurs mit ein (Harms & Reichard, 2003), sondern gleichermaßen die Soziologie (Bourdieu, 1998; Schimank & Volkmann, 2008; Richter, 2009), die Verwaltungswissenschaften (Bogumil, 2003), die Rechtswissenschaften (Löwe, 2003), die Soziale Arbeit (Buestrich et al., 2010; Spatscheck et al., 2008; Albert, 2006) und viele weitere Fachrichtungen. Dieser interdisziplinäre Fokus erklärt zum anderen die schiere Fülle an teils komplementären, sich teils aber auch widersprechenden Beiträgen zum Thema, weswegen eine Vereindeutigung des Phänomens zusätzlich er-

schwert wird. Daneben existiert eine Vielzahl an „Einzelfallanalysen“, die die Ökonomisierung und ihre etwaigen Implikationen für spezifische Institutionen, Arbeitsfelder, Berufsgruppen, gesellschaftliche Subsysteme etc. in Anschlag bringen – etwa für das Krankenhaus (Klinke, 2007; Simon, 2001), die Bildung (Höhne, 2015), die ambulante Pflege (Slotala, 2011), die Universität (Bogumil, 2009; Priddat, 2013), die Freie Wohlfahrtspflege (Möhring-Hesse, 2008), den Dritten Sektor (Droß, 2013), die Soziale Arbeit bzw. sozialen Dienste (Spatscheck et al., 2008; Buestrich & Wohlfahrt, 2008), um nur einige zu nennen.

Zunächst einmal lässt sich Ökonomisierung abstrakt-begrifflich als eine „Bedeutungszunahme ökonomischer Rationalität in vormals außerwirtschaftlichen Bereichen der Gesellschaft“ (Richter, 2009, S. 13) verstehen. Eine Vertiefung dieses Verständnisses (und in der Folge eine weiterführende analytische Unterscheidung) bietet sich in PRIDDATS herausfordernder Frage an: „Bevor wir über ‚Ökonomisierung‘ reden: was ist ‚ökonomisch‘?“ (2013, S. 417) Vermarktlichung und eine damit einhergehende Preisbildung für bestimmte Güter sind demnach die Hauptanziehungspunkte der Ökonomie als Zielform der Ökonomisierung: „Im strengsten Sinne kann ‚Ökonomisierung‘ nur bedeuten, dass soziale Verhältnisse etc. einen Preis bekommen, zu dem sie auf Märkten handelbar werden“ (Priddat, 2013, S. 417).

Gegen diese strengen Konditionen lassen sich mit Blick auf die sozialen Dienste strukturelle Besonderheiten anführen, die eine Ökonomisierung hier dem Grunde nach zu verunmöglichen scheinen. Zum einen stehen der Vermarktlichung sowohl die Sachzielo-

rientierung (in welcher keine Gewinnabsichten veranlagt sind)³ als auch das daraus abgeleitete Bedarfsdeckungsprinzip sozialer Dienste als institutioneller Ausdruck sozialstaatlicher Versorgungsbemühungen entgegen (vgl. Buestrich & Wohlfahrt, 2008, S. 17f.). Indem der Staat selbst für die Finanzierung sozialer Einrichtungen aufkommt und zugleich die Nachfrage der von ihnen produzierten Güter durch die sozialpolitische Festlegung von Bedarfen steuert (z.B. durch die Formulierung von Rechtsansprüchen, die Definition von Anspruchsgrundlagen, die Festlegung leistungsberechtigter Personenkreise etc.), übernimmt er in der Wohlfahrtsproduktion eine Doppelrolle als Hauptfinanzier und Nachfragemonopolist und bewirkt dadurch eine Dekommodifizierung der sozialen Dienste: „Sie werden größtenteils nicht wie kommerzielle Dienstleistungsangebote als preisbewertete Güter bzw. Waren auf Märkten gehandelt“ (a.a.O., S. 18). Zum anderen wäre eine marktwirtschaftliche Adaption des Wohlfahrtskorporatismus zwar theoretisch denkbar (vgl. Heinze & Schneiders, 2013; Pothmann, 2006). Praktisch aber würde eine Selbststeuerung der Sozialwirtschaft über Preisbildung, Angebot und Nachfrage in Konflikt mit dem Sachziel der Bedarfsdeckung geraten, etwa wenn bestimmte sozialpolitische Anspruchsgruppen nicht in der Lage sind, für die entstehenden Kosten einer Hilfeleistung aufzukommen. Neben der Frage nach der klientelen Kaufkraft blockiert aber vor allem die *a priori* eingeschränkte „Kundensouveränität“, wie sie beispielsweise in vielen zwangsweise verordneten Erziehungskontexten der Kinder- und Jugendhilfe

³ Die Sachzielorientierung „drückt sich in einer dienenden Rolle des Kapitals aus, demzufolge die Gewinnerzielung lediglich eine untergeordnete Rolle hat“ (Kramer, 2006, S. 6).

auftritt (so etwa bei Inobhutnahmen oder Heimunterbringungen), eine sinnvolle Verknüpfung von ökonomischen Grundprinzipien und sozialstaatlichen Normalisierungszielen.

Alternativ zu dieser Ökonomisierung im strengen Sinne, die auf die sozialen Dienste nicht vollständig zuzutreffen scheint, bietet PRIDDAT eine Unterscheidungsmöglichkeit an, indem er zwei grundlegend verschiedene Formen der Ökonomisierung darstellt: „Eine tatsächliche Vermarktlichung von Prozessen, die vordem nach anderen Regeln liefen und eine semantische Form, die alles, was mit Nutzensvokabular versehen ist, bereits als ‚Ökonomisierung‘ bezeichnet, ohne explizit Marktformen (und Preise) einzuführen“ (Priddat, 2013, S. 428). Dabei stellt sich die semantische Variante der Ökonomisierung in erster Linie als eine „ins Soziale erweiterte Form des Knappheitsmanagements“ (a.a.O., S. 429) dar. Die sozialen Dienste erfahren durch die Ökonomisierung in diesem Verständnis keine marktwirtschaftliche Öffnung oder Freisetzung hin zur Marktökonomie, sondern eine neue Governance, deren primäre Bestimmung in der Regulierung ihres Mitteleinsatzes liegt, und in deren Folge sie einen „Prozess der betriebswirtschaftlichen Umstrukturierung bzw. Neusteuerung“ (Kessl, 2013) durchlaufen: „Was sich in den letzten Jahren gewandelt hat, ist nicht die Hinwendung sozialer Dienste zu einer Marktökonomie, sondern eine veränderte Politische Ökonomie, die wesentlich dadurch geprägt ist, dass der Staat seine Zwecksetzungen gegenüber den sozialen Diensten modifiziert und diese einem immer strengerem Kosten- und Leistungsregime unterwirft“ (Buestrich et al., 2010, S. 3). Im sozialarbeiterischen Fachdiskurs wird eine seit über 20 Jahren anhaltende, in erster Linie fiskalpolitisch getriebene Sozialstaatskritik als Ausgangspunkt dieses Wandels betrachtet, in der der Wohl-

fahrtstaat als „Kürzungsobjekt“ behandelt wird (vgl. Obinger, 2012; Butterwegge, 2006). Im Spannungsfeld von öffentlichen Sparzwängen, knappen Staatskassen und dem Sozialstaatsprinzip als verfassungsgestaltende Grundentscheidung⁴ stellt Ökonomisierung gewissermaßen eine Akkommodation dar, durch die sich ein adäquates Sozialmodell zur geltenden Wirtschaftsordnung herauschälen soll.

Im Kern der hier angesprochenen Ökonomisierungsprozesse steht eine Neujustierung der sozialen Dienste an Sparsamkeits-, Effizienz- und Effektivitätskriterien. Dazu gehören zum einen die Reduzierung von Ausgaben durch nominale Kürzungen von Transferleistungen, Erhöhungen von Beitragssätzen sowie Eingriffe in die Verteilungslogik sozialer Hilfeleistungen (z.B. durch Einschränkung leistungsberechtigter Personenkreise oder die Einführung des Teilkaskoprinzips) – diese Maßnahmen wirken sich vornehmlich auf die Nachfrageseite sozialer Dienste aus. Zum anderen stellt die Ökonomisierung aber vor allem die Anbieterseite unter ein Wirtschaftlichkeitsgebot durch Budgetierung und Controlling, Stärkung von Markt- und Wettbewerb unter den Anbietern sowie eine zunehmende Privatisierung der Trägerlandschaft (vgl. Urban-Stahl, 2008; Hensen, 2006; Flösser & Vollhase, 2006).

Mit diesen veränderten Anforderungen korrespondiert ein neues Steuerungs- und Dienstleistungsparadigma in der öffentlichen Verwaltung, das im Wesentlichen auf „einer verstärkten Technisie-

⁴ Das Sozialstaatsprinzip wird als Staatszielbestimmung in Artikel 20 Abs. 1 GG postuliert: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Die Ausgestaltung der Sozialstaatlichkeit ist politischer Aushandlungsgegenstand und in Hinblick auf andere Staatsziele vermittlungsbedürftig und insofern stetigem Wandel unterworfen.

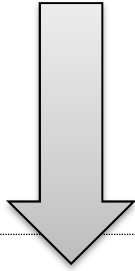
rung von Arbeitsroutinen (insbesondere erweiterter EDV-basierter Dokumentationspflichten) und einem managerialistischen Konzept der Organisationsgestaltung und Organisationsführung“ (Buestrich et al., 2010, S. 107) beruht. Dieses so genannte Neue Steuerungsmodell (vgl. Reichard, 1994) wird im Anschluss an dieses Kapitel exemplarisch für die Kinder- und Jugendhilfe dargestellt.

In Anlehnung an grundlegende Überlegungen BOURDIEUS (1998) zum Neoliberalismus und seinen gesellschaftlichen Folgen, lässt sich ein Stufenmodell der Ökonomisierung beschreiben, welches den Diffusionsgrad ökonomischer Prinzipien in nicht-ökonomischen gesellschaftlichen Subsystemen taxiert. Ökonomisierung stellt in diesem Verständnis das „Eindringen einer teilsystemfremden Logik [die des Wirtschaftssystems] in ein anderes gesellschaftliches Teilsystem dar“ (vgl. Schimank & Volkmann, 2008, S. 383), durch die die ursprüngliche Zwecksetzung und damit verbundene Autonomie des ökonomisierten Teilsystems sukzessive verdrängt und durch eine ökonomische Handlungsrationaltät ersetzt wird. Insgesamt lassen sich fünf Stufen der Ökonomisierung unterscheiden (siehe Tabelle 1). Die erste Stufe stellt die Ausgangssituation dar, in der ein Subsystem weitestgehend autonom von wirtschaftlichen Zwängen operiert und seine genuinen Anliegen „störungsfrei“ verfolgen kann. Am Beispiel der sozialen Dienste entspräche Stufe 1 einer reinen Sachzielorientierung im Verwaltungshandeln unter den Rahmenbedingungen des Kostendeckungsprinzips. Jedwede administrative bzw. fachliche Entscheidung würde ausschließlich vor dem Hintergrund professioneller Erwägungen, unabhängig von irgendwelchen Budgets getroffen: „Was immer im Namen der Kunst (...) getrieben und für erforderlich oder auch nur wünschenswert gehalten wird: Das benötig-

te Geld ist irgendwie da oder kann beschafft werden – letztlich über eine offene oder stillschweigend gewährte staatliche Ausfallbürgschaft“ (a.a.O., S. 385), die die Zahlungsfähigkeit garantiert.

Die zweite Stufe bildet die Schwelle zur eigentlichen Ökonomisierung, indem erstmals Kosten-Nutzen-Überlegungen im betroffenen Teilsystem relevant werden. Für die sozialen Dienste lässt sich dieser Übergang mit der Einführung des Wirtschaftlichkeitsgebots identifizieren, durch welches ihre Akteure ein Kostenbewusstsein entwickeln sollen. Die Sachzielorientierung der sozialen Dienste verliert dadurch zwar nicht an Gültigkeit, die mit ihr verbundene Autonomie im professionellen Handeln jedoch erste Einschränkungen; etwa wenn fachliche Entscheidungen mit Blick auf die Auswahl von Hilfeleistungen erstmalig auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen Kosten abgewogen werden müssen.

Tabelle 1: Stufenmodell der Ökonomisierung (vgl. Schimank & Volkmann, 2008; Pridat, 2013)

Stufe 1: Autonomie (bedingungslose Zahlungsfähigkeit)	
Stufe 2: Kostenbewusstsein und Verlustminimierung als Soll-Erwartungen	
Stufe 3: Kostenbewusstsein und Verlustminimierung als Muss-Erwartungen	
Stufe 4: Kostenbewusstsein und Verlustminimierung als Muss-Erwartungen; Gewinnmaximierung als Soll-Erwartung	
Stufe 5: Gewinnmaximierung als Muss-Erwartung	

Auf der dritten Stufe kommt es zu einer Verschärfung der Bedingungen gegenüber der vorigen Stufe. Die Entwicklung von Kostenbewusstsein bzw. die Verfolgung des Ziels der Verlustminimierung werden als Muss-Erwartungen an die Akteure formuliert. An die-

ser Stelle beginnen erste „Kompromittierungen der Leistungsproduktion“ (a.a.O., S. 386). Für die sozialen Dienste zeigt sich ein in dieser Weise verschärfter Ökonomisierungsdruck u.a. dadurch, dass „kostspielige“ Leistungsbereiche eingespart, unwirtschaftliche Einrichtungen geschlossen werden. Die vierte Stufe erweitert dieses ökonomische Kalkül um einen neuen Aspekt, indem nicht nur unwirtschaftliche Teile der Leistungsproduktion zum Zweck der Kostensenkung zurückgefahren werden, sondern gleichermaßen ein forcierter Arbeitseinsatz zur Gewinnerzielung erfolgen soll. Hierzu werden gezielt solche Leistungsbereiche aufgebaut, die mit Blick auf Gewinnerzielungsabsichten rentabel erscheinen.

Auf der fünften und letzten Stufe ist das vormals nicht-ökonomische Teilsystem vollständig „entkernt“ und es kommt zu einer Totalverzweckung unter gewinnorientierte Prämissen. Die ursprünglichen Sinnstrukturen und Zwecksetzungen sind den Gewinnerwartungen ausnahmslos untergeordnet und dienen nur noch als Vehikel der Marktzugänglichkeit (vgl. a.a.O., S. 386).

Unter Rückgriff auf die weiter oben skizzierte Dichotomie zur Beschreibung von Ökonomisierung (Marktökonomie vs. Knappheitsmanagement) zeigt sich, dass die drei mittleren Stufen gewissermaßen eine Differenzierung dessen darstellen, was als semantische Form der Ökonomisierung bzw. als eine in das Soziale erweiterte Form von Knappheitsmanagement gekennzeichnet wurde, während sich zwischen der vierten und der fünften Stufe die Schwelle zur Marktökonomie befindet.

Ökonomisierung, wie sie im Kontext der vorliegenden Untersuchung verstanden wird, bewegt sich demnach zwischen reiner Marktökonomie und unterschiedlichen Ausprägungsgraden eines Knappheitsmanagements.

3.1.2 KERNELEMENTE DER ÖKONOMISIERUNG IM BEREICH DER KINDER- UND JUGENDHILFE

Als zentraler Mechanismus und Wegbereiterin der Ökonomisierung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kann die Anfang der 1990er Jahre in Gang getretene kommunale Verwaltungsmodernisierung betrachtet werden. DAHME & WOHLFAHRT heben in diesem Zusammenhang hervor, dass das so genannte Neue Steuerungsmodell im Unterschied zu „vorangegangenen Reformbemühungen, die die fachliche und organisatorische Dimension bürokratisch-administrativen Handelns in den Blick nahmen, (...) von Anfang an von einer strikten Fokussierung auf den Leitbegriff der Effizienz geprägt“ (2006, S. 61) war.

Diese Neue Steuerung ist zwar nicht gleichzusetzen mit Ökonomisierung, doch lassen sich in den charakteristischen Instrumenten, Prozessvorgaben, Strukturmaximen und Zielstellungen der Verwaltungsmodernisierung zentrale Stellschrauben erkennen, durch die das Verwaltungshandeln für ökonomische Prinzipien der Effizienz und Effektivität aufgeschlossen und ein organisationaler Umbau der sozialen Dienste nach Maßgabe der Wirtschaftlichkeit vorangetrieben wurde (vgl. Möhring-Hesse, 2008, S. 142f.).

Das Neue Steuerungsmodell greift dabei auf ein „Bündel veraltungspolitischer Reformstrategien [zurück], bietet kein geschlossenes, kohärentes Theoriegebäude“ (Oschmiansky, 2010a) und weist mitunter einen erheblichen Umsetzungspluralismus auf. Dennoch prägen seine Begriffe und Werkzeuge „den Alltag in allen Arbeitsfeldern, vom Kindergarten bis zum Altenheim, von der Jugendsozialarbeit bis zur Arbeitsmarktpolitik“ (ebenda).

Hauptziel der Verwaltungsmodernisierung ist die Umgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der behördlichen Sozialver-

waltungseinrichtungen sowie eine betriebswirtschaftliche Interpretation ihrer Prozesse nach dem Vorbild moderner Dienstleistungsunternehmen. Die Umsetzung dieses Vorhabens soll dabei über einen unternehmensorganisatorischen Umbau und eine output- bzw. ergebnisorientierte Steuerung erfolgen (vgl. Dahme & Wohlfahrt, 2006, S. 63; siehe Tabelle 2).

Ein wesentliches Instrument des Neuen Steuerungsmodells stellt das Kontraktmanagement dar, durch welches ein Wendemanöver von der Input- zur Output-Steuerung eingeleitet wird. Über Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen Gesamtleitung und Abteilungsleitungen bzw. zwischen Fachbereichsleitungen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Verwaltungseinheit werden verbindliche Absprachen zum Ressourceneinsatz getroffen, „den Organisationseinheiten Ressourcen gegen Leistungsversprechen überlassen“ (Oschmiansky, 2010a), um unternehmensähnliche Strukturen in der Behörde aufzubauen. Diese Kontrakte enthalten u.a. eine „Operationalisierung der zu erreichenden Ergebnisse in konkrete Maßnahmen, die Festlegung von finanziellen Ressourcen, die Angaben von Kennzahlen, Indikatoren zur Bewertung des erreichten Ergebnisses, die Art und Weise und Häufigkeit der Berichterstattung, Anreiz-, Sanktionierungs- und Eingriffsmöglichkeiten für Auftraggeber und Auftragnehmer“ (Seithe, 2012, S. 131; Änderungen d. Verf., im Original mit Aufzählungszeichen).

Auf diese Weise wird das Haushaltsvolumen bzw. Gesamtbudget einer Behörde dezentralisiert, so dass Kontraktmanagement und Budgetierung unmittelbar ineinandergreifen. Im Rahmen der Budgetierung steht den Fachbereichen ein festgelegtes Geldquantum zur Verfügung, mit dem sie haushalten müssen.

Tabelle 2: Instrumente und Ziele des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Dahme & Wohlfahrt, 2006, S. 63ff.)

Unternehmensorganisatorische Umgestaltung	Output- bzw. ergebnisorientierte Steuerung
Kontraktmanagement	Produkte
Budgetierung	Betriebliches Rechnungswesen
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	Qualitätsmanagement
Zentrale Steuerungs- und Controllingfunktionen	Kundenorientierung

Dies stellt in zweierlei Weise einen Bruch mit der vormals kameralistischen Ressourcenzuweisung durch eine zentrale Finanzverwaltung dar. So erfolgt die Verwendung des Budgets nun einerseits flexibel und in Eigenverantwortung des Fachbereichs und bedarf keiner Einzelfallgenehmigung übergeordneter Instanzen mehr. Die hier angesprochene dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung meint eine „Übertragung von vormals zentral wahrgenommenen Zuständigkeiten einschließlich der Personal- und Finanzverantwortung (durch die sog. Querschnittsämter der Verwaltung wie Haupt-, Personal-, Liegenschaftsamt, Kämmerei)“ (Dahme & Wohlfahrt, 2006, S. 64) auf die Ebene der Fachbereiche. Andererseits ist das zu verwaltende Gesamtbudget begrenzt und eine Nachfinanzierung bei Budgetüberschreitungen nicht vorgesehen.⁵ Aus diesem Grund sieht das Neue Steuerungsmodell ein zentrales

⁵ Mit Blick auf die Flexibilisierungspotenziale des Instruments der Budgetierung lässt sich ein Auseinanderdriften von Reformkonzeption und -wirklichkeit erkennen. GROHS merkt an dieser Stelle an, es handle sich dabei faktisch eher um eine Maßnahme zur „Kostendeckelung als eine Anregung zum aktiven Umgang mit knappen Ressourcen“ (Grohs, 2007, S. 267).

Controlling vor, mit dessen Hilfe die Leistungserwartungen an die Fachbereiche nachgehalten bzw. die Kostenentwicklung im Rahmen der Gesamtsteuerung überprüft (und ggf. regulierend eingegriffen) werden kann.

Mit dem Anspruch einer modernen Dienstleistungsagentur korrespondierend erfolgt eine Abkehr vom behördlichen Dienstverständnis, das sich primär an der Aufgabenerledigung entlang juristischer Vorschriften orientiert. Im Neuen Steuerungsmodell rückt das „Produkt“ ins Zentrum des Arbeitshandelns, dessen Herstellung sich nicht nur an Paragraphen, sondern in erster Linie an den Produktionskosten und den Kundenerwartungen auszurichten hat. Unter Produkte lassen sich Leistungen verstehen, „die von außerhalb des Fachbereichs (z.B. anderen Fachbereichen, Kunden, Bürgern) bzw. der Betriebseinheit selbst benötigt und nachgefragt werden; jedem Produkt müssen eindeutig Kosten zurechenbar sein“ (a.a.O., S. 65). Mit der Produktdefinition sind zugleich weitere Kernelemente der outputorientierten Steuerung verbunden, etwa ein betriebliches Rechnungswesen zur Kosten-Leistungsaufstellung mit dem Ziel, Steuerungsdaten für eine Produkt-, Preis- und Absatzpolitik zu generieren, ein Qualitätsmanagementsystem zur prospektiven Qualitätssicherung sowie die Kundenorientierung als neuer Fluchtpunkt des Verwaltungshandelns.

Verschiedene Studien zur Implementation bzw. zum Umsetzungsstand des Neuen Steuerungsmodells in Kommunen weisen die Verwaltungsmodernisierung als ein „fast flächendeckendes Thema in deutschen Jugendämtern“ (Grohe, 2007, S. 256; vgl. Pluto, 2005) aus. Die Einführung konkreter Maßnahmen und Steuerungsinstrumente in den Aufbau und die Abläufe der Jugendämter vollzog sich dabei überwiegend Ende der 1990er Jahre bzw. um die

Jahrtausendwende. Im Jahr 2005 gaben knapp 90 Prozent aller Jugendämter an, Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung umgesetzt zu haben, wobei damit hauptsächlich die Ziele der „Kostentransparenz, der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung und der Kosteneinsparungen“ (Grohe, 2007, S. 257) verfolgt wurden. Als wichtigste und am häufigsten angewandte Reforminstrumente gelten dabei die Budgetierung, das operative Controlling sowie die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in den Fachbereichen (vgl. Dahme & Wohlfahrt, 2006, S. 68). Insgesamt legt die Studienlage einen Zusammenhang zwischen den Einsparungsbemühungen und Modernisierungsprozessen der Jugendämter vor dem Hintergrund einer Verschlechterung der kommunalen Haushaltslage nahe (vgl. Bogumil et al., 2007, S. 100ff.; Dahme & Wohlfahrt, 2006, S. 68).

3.1.3 ÖKONOMISIERUNG UND SOZIALE ARBEIT: KRITISCHE REFLEXION

Im sozialarbeiterischen Fachdiskurs wird Ökonomisierung vor allem im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung rezipiert und kritisch beurteilt. Einen Ordnungsversuch der Ökonomisierungsdiskurse in der Sozialen Arbeit und speziell für die Kinder- und Jugendhilfe unternimmt KESSL, indem er die unterschiedlichen Positionen in vier zentralen Perspektiven systematisiert (2002, S. 1118ff.). Je nach Perspektive wird Ökonomisierung demnach als „notwendige betriebswirtschaftliche Umsteuerung“, „unabweisbare Herausforderung“, „Eindringen einer feldfremden Logik (Marktlogik) in den Sozialsektor“ bzw. als „Teil neoliberalen Wohlfahrtsstaatsabbaus bzw. neue Form sozialer Regulierung“ (ebenda) thematisiert. Die ersten beiden Perspektiven heben dabei das

produktive Potenzial der mit einer Ökonomisierung einhergehenden sozialstaatlichen Reformprozesse heraus. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Chancen eines Bürokratieabbaus durch die Verwaltungsmodernisierung. Die anderen Perspektiven lassen dagegen überwiegend Kritik aufscheinen: Zum einen an der weiter oben dargelegten neuen Governance, die durch Ökonomisierung Einzug hält, zum anderen durch vermeintliche, von der Ökonomisierung ausgehende Verdrängungseffekte auf fachliche Prinzipien – in diesem Verständnis steht der Begriff ‚Ökonomisierung‘ stellvertretend „für die Vereinnahmung professionseigener Konzepte durch fachfremde Kräfte und Einflüsse aus dem Bereich der Ökonomie. Das äußert sich in der Weise, dass Professionelle einer ökonomisierten Sozialen Arbeit nicht mehr so agieren können, wie sie es aufgrund ihrer fachlichen Expertise eigentlich sollten“ (Arnegger & Spatscheck, 2008, S. 9).

Den *kritischen* Diskurs um die mit der Verwaltungsmodernisierung einhergehende Ökonomisierung der Jugendhilfe beschreibt GROHS entlang von vier Grundthesen – die Ökonomisierungsthese, die Rebürokratisierungsthese, die Fragmentierungsthese und die Deprofessionalisierungsthese (vgl. 2007, S. 252ff.). Diese Thesen, welche die in Aussicht gestellten Ökonomisierungsfolgen zusammenfassen, sollen im Folgenden rekapituliert und um weitere Aspekte ergänzt werden.

Die eigentliche Ökonomisierungsthese bezieht sich dabei auf die Befürchtung, „die primär an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichteten Instrumente [der Neuen Steuerung] stellten soziale Arbeit unter einseitigen Sparzwang und eine rein ökonomische Rationalität“ (Grohs, 2007, S. 252). Andere Quellen sehen in diesem Zusammenhang klare Tendenzen zur Kommodifizierung sozia-

ler Hilfen: „Die Leistungen Sozialer Arbeit werden zur Ware, die aus Kostengründen beliebig gestückelt („taylorisiert“) und deren Qualität aus denselben Gründen flexibel angepasst und unter Effizienzgesichtspunkten überprüft werden kann“ (Kutscher, 2009, S. 306). Neben der ihr inhärenten Unwirtschaftlichkeitsunterstellung transportiert die Ökonomisierung außerdem Zweifel an der Effektivität Sozialer Arbeit und erzeugt dadurch einen zunehmenden Legitimationsdruck.

Mit Blick auf Kontraktmanagement, den zugrundeliegenden Produktkatalogen und die Leistungsüberprüfung durch operatives Controlling käme es – so die Rebürokratisierungsthese – nicht zu einem Bürokratieabbau, sondern vielmehr zu neuen Formalismen. Dies rührt daher, dass die Produktdefinition Hand in Hand mit fixierten Prozessstandards und einer neuen „Versäulung“ entlang [von] Produktlinien (insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung)“ (Grohs, 2007, S. 252) geht. Durch die gestiegenen administrativen Anforderungen, die das Neue Steuerungsmodell mit sich bringt, komme es auch bei den Personalressourcen zu einer Aufwertung des Verwaltungsinventars gegenüber dem fachlichen Personalinventar bzw. dessen genuinen Aufgaben: „Was auch immer sie an programmatischen und professionellen Zielen in ihrer Arbeit verfolgen, sie haben diese zugunsten der vorgegebenen Leistungsvorgaben zurückzustellen“ (Möhring-Hesse, 2008, S. 149).

Die organisationale Umstrukturierung als ein Ziel der Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung wird im Sinne der Fragmentierungsthese zur Gefahr für die Einheit des Jugendamtes als sozialpädagogische Fachbehörde (vgl. Grohs, 2007, S. 252), wenn etwa Aufgabenbereiche ausgegliedert oder Teile der Gesamtver-

antwortung des öffentlichen Trägers an freie Träger delegiert werden. Als Spaltpilz kann sich die Ökonomisierung überdies auf die Zusammenarbeit zwischen den Jugendhilfeträgern auswirken, indem sich eine ursprünglich partnerschaftlich arrangierte Kooperationskultur unter verschärften Wettbewerbsdruck in ein Klima von Konkurrenz verwandelt (vgl. Nock et al., 2013, S. 32ff.).

In der Deprofessionalisierungsthese wird schließlich darauf rekurriert, dass die Verwaltungsmodernisierung „in der Steuerung des Fachbereichs Jugend und Soziales keinen Unterschied zur Steuerung der kommunalen Verkehrsgesellschaft“ (KGSt, 1995, 28f., zit. n. Grohs, 2010, S. 62) macht. Im Zuge der Diffusion betriebswirtschaftlicher Handlungslogiken wird das Feld der Kinder- und Jugendhilfe sukzessive umprogrammiert und die Soziale Arbeit von der Ökonomie als neue Geltungsmacht verdrängt.

3.2 AKTIVIERUNG

Die in Deutschland um die Jahrtausendwende in Gang getretenen sozialstaatlichen Umbauprozesse, im öffentlichen Diskurs u.a. von Begriffen wie „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, „Hartz-IV“, „Workfare statt Welfare“, „New Public Management“, „Sprungbrett in die Eigenverantwortung“, „Fördern und Fordern“ begleitet, lassen sich als Transformationsschritte zu einem „aktivierenden Staat“ begreifen. Im sozialwissenschaftlichen Sinne meint „Aktivierung“ hier sowohl die Zielfigur als auch den Normenkomplex einer bestimmten Form von Sozialstaatlichkeit. Als ein institutionalisierter Ausdruck sozialstaatlichen Handelns bleibt die Soziale Arbeit von diesem Paradigmenwechsel nicht unberührt, denn im Rahmen neuer sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen und Programme ist es nicht das „Abstraktum des Staates [das] aktivierend aktiv wird. Die eigentlichen Leistungen in der auf Aktivierung ausgerichteten Praxis werden vielmehr durch staatlich bestellte Professionelle“ (Schallberger & Wyer, 2010, S. 11) erbracht. In diesem Zusammenhang soll zunächst eine kurze ideengeschichtliche Einordnung des Aktivierungsbegriffs bzw. ein Überblick der Entwicklung aktivierender Sozialstaatlichkeit in der Moderne erfolgen. Daran schließt sich eine Darstellung von Kernelementen aktivierender Sozialstaatlichkeit in Abgrenzung zum Fürsorgestaat bzw. „aktiven Staat“ in Deutschland an. Eine kritische Reflexion des Aktivierungsparadigmas aus Sicht der Sozialen Arbeit schließt dieses Kapitel ab.

3.2.1 ZUM AKTIVIERUNGSBEGRIFF: IDEENGESCHICHTLICHE EINORDNUNG

Aus Sicht der politischen Philosophie bescheinigt WOLF moderner Sozialstaatlichkeit einen prinzipiellen Mangel an grundlegender Theoriebildung bzw. einer normativen Metatheorie und spricht in diesem Zusammenhang von einem „Reflexionsdefizit‘ des Sozialstaates bzw. einer Krise seiner Denkmittel“ (Wolf, 2011, S. 274). Durch dieses strukturtheoretische Manko ist es zum einen schwierig, aktivierende Sozialpolitik ideengeschichtlich exakt zu klassifizieren oder zu vergleichen, zum anderen wird dadurch eine konkrete Bestimmung des tatsächlichen Neuheitswerts eines „aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ bzw. von Aktivierung als Politikform erschwert. Dessen ungeachtet legen viele sozial- und politikwissenschaftliche Rezipienten den historischen Ausgangspunkt der Aktivierung in die JOHNSON-Ära der 1960er Jahre in den USA (vgl. Oschmiansky, 2010b) und rekurrieren dabei auf dessen programmatischen *war on poverty* bzw. die im Zusammenhang mit der Bürgerrechtsbewegung hervorgegangene Empowerment-Tradition. Ursprünglich verstanden als ein „kollektiver Prozess der Selbst-Aneignung politischer Macht“ (Herriger, 2006, S. 18) durch marginalisierte Gesellschaftsteile, wurde Empowerment mehr und mehr zum Schirmbegriff eines neuen Verständnisses sozialstaatlicher Aktivität bzw. zum „professionellen Konzept der Unterstützung von Selbstbestimmung“ (a.a.O.), den RAPPAPORT folgendermaßen kennzeichnet: „I have suggested that empowerment is a process, a mechanism by which people, organizations, and communities gain mastery over their affairs“ (1987, S. 122). Wesentlich für diesen neuen Ansatz war die Abkehr von paternalistischen Fürsorgeprinzipien sozialpädagogischer Behütung und Bevormundung, die Fokusverlagerung von kurativen zu präventiven Lösungs-

strategien sozialer Probleme, die Neuorientierung auf vorhandene Ressourcen bzw. der Bruch mit einer defizitären Perspektive sowie die Förderung der solidargemeinschaftlichen Kräfte des Sozialraums. Ziel von Empowerment sollte „Selbstbefähigung und Selbstbemächtigung, Stärkung von Eigenmacht, Autonomie und Selbstverfügung“ (Herriger, 2006, S. 20) – letzten Endes „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein. Die sozialstaatliche Transformation in den USA setzte sich unter ähnlichen Prämissen fort – z.B. in Form des *enabling state* unter REAGAN und BUSH (vgl. Oschmiansky, 2010b) – und fand ihren vorläufigen Schlussstein Mitte der 1990er Jahre in CLINTONS radikaler Sozialhilfereform (vgl. Gebhardt, 1998, 208ff.) mit dem erklärten Ziel „to end welfare as we know it, to make welfare a second chance, not a way of life“ (Clinton, 2006). Das entsprechende Bundesgesetz, der 1996 verabschiedete „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“ sah dabei die Umwandlung von individuellen Sozialhilfeansprüchen auf staatliche Transferleistungen in „zeitlich begrenzte Unterstützungsprogramme zur Integration in den Arbeitsmarkt“ (Oschmiansky, 2010b) vor und knüpfte wohlfahrtliche Unterstützung an eine sanktionsbewehrte Arbeitspflicht.

Die europäische Tradition aktivierender Sozialstaatlichkeit entstammt dem angelsächsischen Raum. GIDDENS' theoretische Konzeption eines *social investment state* sollte der Sozialdemokratie in den 1990ern einen „Dritten Weg“ (1998) zwischen ihrer ursprünglichen, KEYNESIANISCHEN Wohlfahrtsauffassung und dem Neoliberalismus THATCHERS weisen (vgl. Dingeldey, 2006). Als stellvertretend für die Transformation europäischer Sozialstaatlichkeit kann GIDDENS' populäre Formel „no rights without responsibilities“ (1998) begriffen werden, unter der die Verantwortungsteilung

zwischen Staat und Bürgerschaft eine Neujustierung fand. Dabei sollte es sich keineswegs um einen kompletten staatlichen Rückzug aus der Versorgungsverantwortung oder eine Totalverschlan-
kung im Sinne eines neoliberalen Minimalstaates handeln. Seine Verantwortung nimmt der *social investment state* vielmehr über gezielte Investitionen in Maßnahmen der Arbeitsmarktaktivierung, die Bildung von Humankapital sowie die Förderung des zivilgesellschaftlichen Assoziationswesens wahr (vgl. Opielka, 2003; Dingeldey, 2006; Oschmiansky, 2010b).

In Deutschland erlangte Aktivierung ihre normative Geltung schließlich um die Jahrtausendwende unter der rot-grünen SCHRÖDER-Regierung. Mit der Umsetzung der „Agenda 2010“ und dem Inkrafttreten der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Gesetze“) zwischen 2003 und 2005 kam es nicht nur zu einer strukturellen Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Letzteren – und damit zu erheblichen Ausgabenkürzungen für sozialstaatliche Transferleistungen. Vielmehr fand darin ein gewandeltes Verständnis der Aufgaben von Staat und Verwaltung in der Wohlfahrtsproduktion Ausdruck, indem das Leitbild der Aktivierung Einzug in die Sozialgesetzgebung fand: „Fördern und Fordern“ (vgl. Kapitel 1 SGB II). Dabei bezog sich die eingeleitete Transformation keineswegs nur auf die Politikfelder von Arbeit und Beschäftigung, sondern auf eine umfassende Verwaltungsmodernisierung, einen Umbau der Architektur und Prozesse der sozialen Dienste nach dem Vorbild eines „Aktivierenden Staates“ (vgl. Seithe, 2012, S. 239ff.; Dollinger, 2006; Lamping et al, 2002, S. 22ff.).

3.2.2 KERNELEMENTE AKTIVIERENDER SOZIALSTAATLICHKEIT IN DEUTSCHLAND

Zur Beschreibung des „Aktivierenden Staates“ und der Kernelemente seiner Sozialstaatlichkeit wird in den Politikwissenschaften vor allem auf Vergleiche mit anderen Staatsformen zurückgegriffen. In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Strukturmerkmale des aktivierenden Staatsmodells in Deutschland herausgearbeitet und vor dem Hintergrund des so genannten „Fürsorgenden Staates“ als Gegenentwurf kontrastiert werden (siehe Tabelle 3).⁶ Zur Orientierung für eine differenzierende Beschreibung werden dabei im Folgenden vor allem drei Schwerpunkte verfolgt: „Es handelt sich hierbei erstens um das Verhältnis von kapitalistischer Wirtschaftsform und sozialer Frage als Ursprungskonflikt bzw. Ausgangspunkt moderner Sozialpolitik und -theorie, zweitens um die Zielperspektive moderner Sozialstaatlichkeit und zuletzt um die in diesem Rahmen eingesetzten sozialstaatlichen Steuerungsmittel“ (Wolf, 2011, S. 274).

⁶ Der „Fürsorgestaat“ fungiert dabei als idealtypisches Gegenmodell bzw. analytische Kontrastfläche zum aktivierenden Staat. Dadurch werden natürlich diverse Darstellungsprobleme verkürzt bzw. historische Entwicklungsstufen vernachlässigt. So finden sich bei LAMPING et al. (2002) zwischen dem fürsorgenden Staatsmodell (auch „Aktiver Staat“ genannt) und dem Aktivierenden Staat mit dem „Schlanken Staat“ bzw. „Minimalstaat“, dem „Kommunitarismus“ und dem „Wohlfahrtsmix“ noch weitere sozialstaatliche Ideenvarianten, die in der Bundesrepublik Bestand hatten. OPIELKA unterscheidet dagegen vier *welfare regimes* (liberal, sozialdemokratisch, konservativ und garantistisch) mit jeweils unterschiedlichen Aktivierungskonzeptionen (vgl. 2003, S. 552).

Tabelle 3: Strukturmerkmale des „Fürsorgenden Staates“ bzw. „Aktivierenden Staates“ (vgl. Dingeldey, 2006; Änderungen d. Verf.)

	„Fürsorgender Staat“	„Aktivierender Staat“
Sozialpolitik allgemein	Versorgung bzw. Fürsorge (reaktiv, kompensatorisch)	Aktivierung, Eigenverantwortung (präventiv, befähigend)
Freiheit	... von materieller Not, ... vom Erwerbszwang • Dekommodifizierung • „Rundum-Versorgung“	... von Wohlfahrtsbürokratie ... zu Selbstmanagement • (Re-)Kommodifizierung • Mindestsicherung
Gleichheit	... der materiellen Lebensverhältnisse • Einkommensumverteilung	... der sozialen Teilhabemöglichkeiten
Gerechtigkeit	• Verteilungsgerechtigkeit	• Chancengerechtigkeit • Leistungsgerechtigkeit
Soziale Rechte	Universalisierte Ansprüche auf standardisierte materielle Leistungen • Leistungen qua Status	Teilhaberechte; Konditionalisierte und individualisierte Leistungen (Bedingung: Ko-Produktion) • Leistungen qua Vertrag
Steuerungsverständnis	Planender Staat: • Erfüllungsverantwortung • direktiv, hierarchisch	Kooperativer Staat; Vermittler und Initiator: • Gewährleistungsverantwortung • Diskursiv, kooperativ

Ein entscheidender Unterschied zwischen fürsorgender und aktivierender Sozialstaatlichkeit besteht im jeweiligen allgemeinen Grundverständnis von Sozialpolitik im Spannungsverhältnis von Marktwirtschaft und sozialer Frage. Der fürsorgende Wohlfahrtsstaat BISMARCK'scher Prägung folgt dabei der Leitidee des Staates als „Garant des Gemeinwohls“ und ist zugleich von einer „tiefen Skepsis gegenüber dem Wirken des zu bändigenden Marktes“ (Lamping et al., 2002, S. 8) gekennzeichnet, dessen strukturelle gesellschaftliche Folgen er vermittelt Versorgungs- und Absicherungsleistungen zu kompensieren sucht. In diesem Zusammenhang sind auch die handlungsleitenden Auffassungen von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit als zentrale sozialpolitische Kategorien zu verstehen. Kommodifizierung und die völlige Freisetzung

von Arbeitskraft als Ware werden im fürsorgenden Staat eingeschränkt, Freiheit als Freiheit von Arbeitszwang und „Freiheit von materieller Not“ (Dingeldey, 2006) interpretiert. Das Gleichheitsverständnis folgt dem Ideal möglichst homogener materieller Lebensverhältnisse und orientiert sich dabei am Prinzip der Einkommensumverteilung (Verteilungsgerechtigkeit). Zur Verwirklichung dieser Zentralwerte formuliert der Gesetzgeber soziale Rechte, die die Bürger/innen mit universalisierten Ansprüchen auf staatliche Unterstützungsleistungen versehen. Der Fürsorgestaat zeichnet sich daneben als „planender Staat“ durch einen Steuerungsoptimismus sowohl hinsichtlich gesellschaftlicher Entwicklungen als auch mit Blick auf deren wirtschaftliche Rahmenbedingungen aus (vgl. Wolf, 2011, S. 200ff.). In diesem Zusammenhang wird staatliche Steuerung als „wohlmeinender Zwang gedacht im Kontext einer begrenzten Interaktion und Kooperation mit den Bürgern[, die] als steuerungsbedürftiges (zur Selbststeuerung jedenfalls nur eingeschränkt fähiges) Objekt („Hilfeempfänger“), um das er glaubt, sich kümmern zu müssen“ (Lamping et al., 2002, S. 8f.) konzipiert werden.

Die Objektivierung der Bürgerschaft und in der Folge die Tradierung bürgerlicher Passivität und Versorgungserwartungen gegenüber dem Fürsorgestaat bilden den Ausgangspunkt der Kritik des aktivierenden Staates an seinem Gegenmodell. Die Sozialpolitik des aktivierenden Staates hebt in erster Linie auf die Stärkung der Eigenverantwortung der Bürger/innen ab (vgl. Schröder & Blair, 1999). Diese sieht er durch eine „Rundum-Versorgung“ und einen Wegfall der Notwendigkeit, sich produktiv am Erwerbsleben zu beteiligen, blockiert. Eine unkomplizierte Grundsicherung entledigt sich der Wohlfahrtsbürokratie des Fürsorgestaates, die sich

als hochgradig ausdifferenzierter, ressourcenintensiver Versorgungsapparat gebildet hat, der zum systematischen Bremsklotz bürgerlicher Selbstmanagementpotenziale heranreifte und individuelle Handlungsfreiheit einschränkte. Die Schaffung fairer Teilhabemöglichkeiten für die Bürger/innen bildet das neue Verständnis von Gleichheit und Gerechtigkeit. Zugleich streift der aktivierende Staat die Marktängstlichkeit seines Vorgängers ab, indem er u.a. eine „(Re-)Kommodifizierung, also die ‚Verfügbarmachung‘ der Arbeitskraft voran[treibt und] unter Androhung von Sanktionen (z.B. Leistungskürzungen) Zumutbarkeitsanforderungen gegenüber Arbeitslosen durchzusetzen und ihre aktive Mitwirkung bei der Arbeitssuche zu erzwingen sucht“ (Hielscher & Ochs, 2009, S. 13). Damit ist auch eine Veränderung in der Verteilungslogik sozialstaatlicher Güter angesprochen: Universalisierte individuelle Rechtsansprüche auf Transferleistungen werden zu konditionalisierten Teilhaberechten umprogrammiert, ehemalige Hilfeempfänger leistungsvertraglich zu Ko-Produzenten sozialer Dienstleistungen deklariert.

Mit der Stärkung bürgerlicher Eigenverantwortung geht auch ein Wandel im Verantwortungsverständnis von Staat und Verwaltung einher. Der aktivierende Staat übernimmt dann die Verantwortung für eine öffentliche Aufgabe, „wenn im demokratischen Prozess ein gewichtiges öffentliches Interesse dafür festgestellt worden ist. Dies heißt jedoch keinesfalls, dass auch die Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung beim Staat liegen müssen“ (Lamping et al., 2002, S. 29). So fokussiert der aktivierende Staat in erster Linie die Gewährleistungsverantwortung für soziale Sicherheit und zieht sich aus der alleinigen Erfüllungsverantwortung zurück bzw.

delegiert diese an Wohlfahrtsorganisationen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft.

3.2.3 AKTIVIERUNG UND SOZIALE ARBEIT: KRITISCHE REFLEXION

Das Aktivierungsparadigma ist im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit – mit einigen Ausnahmen (vgl. etwa Lutz, 2008; z. T. Grohs, 2010) – überwiegend kritisch rezipiert worden (vgl. u.a. Olk, 2000; Dahme et al., 2003; Dahme & Wohlfahrt, 2005; Fischer, 2005; Dollinger & Raithel, 2006; Kessl, 2006; Maaser, 2006; Schallberger & Wyer, 2010; Lessenich, 2013; Plankensteiner, 2013). Die unterschiedlichen Analysen der wohlfahrtsstaatlichen Transformation und ihrer in Aussicht gestellten Folgen für die professionelle Sozialarbeit sowie für ihre Klientel sollen im Folgenden zusammenfassend und thematisch geordnet dargestellt werden.

- **Ambivalente Bedeutungszunahme sozialer Dienstleistungen:**

Die Abkehr aktivierender Sozialpolitik von monetären Transferleistungen als soziales Sicherungsmodell geht zweifelsfrei mit einer Bedeutungszunahme sozialer Dienstleistungen einher. Mit dieser Akzentuierung erhält die Rolle der Sozialen Arbeit im aktivierenden Staat ein größeres Gewicht, wobei diese Entwicklung im fachlichen Diskurs jedoch ambivalent bewertet wird (vgl. Dollinger, 2006). Zum einen, weil sich die Soziale Arbeit zum Erfüllungsgehilfen einer neuen Politik befohlen wähnt, deren Ziele und Mittel sie nicht beeinflussen kann (und teilweise nicht mitzutragen bereit ist). Zum anderen sind mit dieser Instrumentalisierung stärkere Steuerungs- und Kontrollansprüche seitens der Politik gegenüber den Sozialen Diensten verbun-

den: „Die Effektivität von Maßnahmen, deren Qualität bisher unbestritten war, steht neuerdings – so die Praxis – unter Legitimationsdruck“ (Dahme, 2008, S. 9). Dadurch gerät Soziale Arbeit in eine Defensivposition und muss sich nach fachfremden Vorgaben messen lassen (vgl. Schöning, 2006).

- **Staatlicher Rückzug aus der Verantwortung für soziale Sicherung und Individualisierung von Lebensrisiken:**

Mit Blick auf die Wohlfahrtsproduktion bzw. die Organisation sozialer Sicherung zeichnet sich eine neue Verantwortungsteilung bzw. Verantwortungsstufung (vgl. Lamping et al., 2002, S. 29f.) zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgerschaft ab. Diese gehe Zulasten der ohnehin schwächsten gesellschaftlichen Gruppen, die dem aktivierungspolitischen Ruf nach privater Vorsorge nicht nachgehen können und auf öffentliche Versorgung angewiesen sind (vgl. Olk, 2000, S. 121). „Evident wird ein Übergang vom gesellschaftlichen zum individuellen Risikomanagement. Die Frage sozialer Sicherheit wird zum Appell persönlicher Selbstsorge umgedeutet“ (Plankensteiner, 2013, S. 53). Mit dieser Individualisierung von Lebensrisiken komme es zu einer Schwerpunktverlagerung vormals solidarisch getragener, öffentlich erbrachter Unterstützungsleistungen in den Bereich des Privaten und Zufälligen. Soziale Arbeit, die primär auf die Folgerisiken von unzureichender Absicherung, nicht aber auf die Standardrisiken selbst abstellt (vgl. Lutz, 2008, S. 3f.), wird durch den Rückbau der sozialen Sicherung bzw. die Reformulierung des Sozialen im aktivierenden Staat vom Inklusionsförderer

zum Exklusionsverwalter umfunktioniert (vgl. Kurzke-Maasmeier, 2006, S. 120ff.).

- **Rigidere Hilfgewährung und Erhöhung von Bewilligungsbarrieren:**

Die Aktivierungsprogrammatik richtet sich primär an diejenigen Gesellschaftsteile, „denen ein unzulässiges Maß an Passivität unterstellt wird“ (Kessl, 2006, S. 218). Mit der Neudefinition staatlicher Verantwortlichkeit – so einige aktivierungskritische Stimmen – geht eine Verschiebung des normativen Referenzrahmens einher, vor dessen Hintergrund Armut, Arbeitslosigkeit, Hilfebedürftigkeit usw. als Individualversagen attribuiert und im Zusammenhang mit Fehlverhalten, mangelndem Anpassungswillen und biographischen Entscheidungen bewertet werden. Rigidere Praktiken bei der Gewährung und Ausgestaltung von Hilfen erhalten dadurch eine Legitimationsmaske, indem das Verhalten der Betroffenen zur „selbstverschuldeten Ursache des sozialen Scheiterns erklärt“ (Galuske, 2004, S. 12) wird. Zugleich haben sich Normalitätsstandards und Zumutbarkeitskriterien als Spiegelfläche zur institutionellen Feststellung von Hilfebedarfen soweit verlagert, dass es „in die Nähe der Hilfeverweigerung geraten kann“ (Merchel, 2004, S. 32). Der Zugang zu Unterstützungsressourcen ist denjenigen verschlossen, die sich nicht in die Aktivierungslogik einfinden und nicht das erforderliche Mindestmaß an Aktivität und Selbständigkeit aufbringen wollen oder können: „So kann man gegen explizite Verselbständigung als sozialpädagogisches Ziel selbstverständlich nichts einwenden, (...) [außer wenn] der Verdacht besteht, dass solche und ähnliche Programme bisweilen lediglich den Deckmantel

für eine erheblich rigidere Hilfestellung ausbreiten“ (a.a.O., S. 33).

- **Generalanspruch und Paternalismusvorwurf:**

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf den Generalanspruch der Aktivierung als gesellschaftspolitisches Ziel bzw. die Ausnahmslosigkeit ihrer Adressierung: „Keine Lebenslage, keine Lebensphase bleibt von der aktivierungspolitischen Anrufung verschont“ (Lessenich, 2013, S. 117). Dabei findet der Umstand aus Perspektive der Sozialen Arbeit freilich keine Berücksichtigung, dass die Aktivierungspotenziale einiger ihrer Klientengruppen von der neuen Sozialpolitik überschätzt werden. In diesem Kontext verordnete Trainingsprogramme und Disziplinierungsmaßnahmen verschärften den „ethischen Dauerkonflikt“ Sozialer Arbeit von Advokatorik und Paternalismus“ (Kurzke-Maasmeier, 2006, S. 111) zusätzlich und förderten eine Balanceverschiebung von Hilfe und Kontrolle zugunsten des Kontrollmandates der Sozialen Arbeit (vgl. Galuske, 2004).

- **Umdeutung sozialarbeiterischer Grundbegriffe und Indienstnahme ihrer Konzepte für neoliberale Ideen:**

Der sozialstaatliche Umbau geht mit einer eigenen Aktivierungsrhetorik einher, deren Inhalte einerseits derart suggestiv aufgeladen sind, dass sie praktisch nicht zurückgewiesen werden können, ohne dabei in das moralisch-politische Abseits zu geraten. Andererseits weist die Terminologie der neuen Sozialstaatlichkeit zum Teil erhebliche Schnittmengen, zum Teil deckungsgleiche Begriffe und Formeln auf, wie die der Sozialen Arbeit: „Empowerment“, „Stärkung von Eigenverantwortung“, „Hilfe zur Selbsthilfe“,

sogar der Aktivierungsbegriff selbst sind seit jeher Dispositive im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit, die bis in ihren professionellen Identitätskern hineinreichen. In diesem Zusammenhang mahnt GALUSKE zu Reflexion und Distinktion und warnt vor der Aneignung aktivierungspolitischer Narrative durch die Soziale Arbeit: Da „die pädagogische Formel vom Fördern und Fordern etwa in der Jugendsozialarbeit traditionell etwas anderes meint als Zwang, nämlich den notwendig fordernden Charakter von Lernsituationen, ihr Provokationspotential für individuelle Entwicklungen“ (2004, S. 17). Die vermeintliche aktivierungspolitische Adaption sozialarbeiterischer Haltungen, Handlungsstrategien und Konzepte wie die Gemeinwesenarbeit (vgl. Omid, 2012), Prävention, Lösungs- und Ressourcenorientierung (vgl. Ritscher, 2008) stellt aus kritischer Sicht eine „semantische Übernahme“ (Seithe, 2012, S. 272) dar. Durch die vordergründige Aufwertung und Indienstnahme unter die Prämissen der Aktivierungspolitik erodieren sozialarbeiterische Ansätze in ihrem emanzipatorischen Kern – drastisch spricht SEITHE in diesem Kontext gar von einer „Perversion“ sozialpädagogischer Methoden (a.a.O., S. 267). Während Aktivierung, als *das* sozialpädagogische Prinzip schlechthin, einem Bild vom Subjekt folgt, welches „lernt, über sich selbst zu verfügen, seine eigenen Perspektiven zu fassen und zu verfolgen“ (Winkler, 1988, S. 355) und dadurch in den Stand gerät, „sich selbst zu erziehen“ (ebenda), folgt eine neo-sozial umgeformte „Aktivierungspädagogik“ (Kessl, 2006) einem Bildungs- und Erziehungsverständnis, das „im Kern auf die Durchsetzung neuer ‚Kontroll- und

Disziplinierungstechniken' im Interesse der ‚Abrichtung zu Employability‘“ (Scherr, 2006, S. 55) abstellt.

- **Deprofessionalisierung:**

Die relative Bedeutungszunahme der sozialen Dienste im sozialstaatlichen Strukturgeflecht sowie die Aufwertung ihrer systemintegrativen Funktion werden im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit weniger mit Blick auf Professionalisierungschancen, sondern vielmehr in Zusammenhang mit Tendenzen zur Deprofessionalisierung besprochen. In dieser Hinsicht kritisch betrachtet werden vor allem die in den vorigen Abschnitten thematisierten Entwicklungslinien zur Instrumentalisierung der Sozialen Arbeit bzw. der aktivierungspolitischen Überformung ihrer Handlungsansätze. So werden in der Praxis zum einen „Ursachensuche, hermeneutisches Fallverstehen und Lebensweltorientierung zunehmend unwichtig, da lediglich die von den jeweiligen Programmen vorgegebenen Verhaltensstandards durchgesetzt werden müssen“ (Dahme & Wohlfahrt, 2002, S. 24). Zum anderen gehen der Sozialen Arbeit im Zuge der Neuprogrammierung Ermessensspielräume bei der Bewilligung und Ausgestaltung von Hilfen verloren: „Ermessensspielräume mithin, die in der Professionalisierungsgeschichte der Sozialen Arbeit nicht zuletzt im Zuge ihrer Akademisierung deutlich gewachsen sind.“ (Galuske, 2004, S. 14). In der Gesamtbetrachtung führt dies zu einer sukzessiven Beschneidung der professionellen Autonomie Sozialer Arbeit im Umgang mit ihrer Klientel und in der Wahl ihrer Mittel.

3.3 PROFESSIONALISIERUNG

Kaum ein anderes Thema nimmt im innerdisziplinären Diskurs der Sozialen Arbeit einen vergleichbar großen Raum ein, wie die Gretchenfrage nach der Professionalisierung (vgl. u.a. Becker-Lenz et al., 2015; Hammerschmidt & Sagebiel, 2010; Mühlum, 2004; Pfaffenberger, 2004; Wöhrle, 1998; Wendt, 1995; Staub-Bernasconi, 1995). Dabei reicht das Meinungsspektrum mit Blick auf den Professionalisierungsgrad bzw. das -potenzial Sozialer Arbeit von Skepsis bis Zuversicht: Sie stelle etwa allenfalls eine „Semiprofession“ (Etzioni, 1967, S. 121) dar, befinde sich als „unvollständige Profession“ (vgl. Blinkert, 1972) in einem permanenten Diskrepanzverhältnis zu einer strukturell autoritären Behördenverwaltung und ihrer dadurch restringierten beruflichen Sachautorität, sie arbeite sich als „bescheidene Profession“ (Schütze, 1992) an systemisch gesetzten Handlungszwängen ab, oder aber die Soziale Arbeit nehme auf dem Wege „reflexiver Professionalität“ (Dewe & Otto, 2005, S. 1416ff.) sogar eine Vorreiterrolle für die „Transformation der klassischen modernen Professionen von Modernität zu Postmodernität“ (Kleve, 2000, S. 17) ein. So finden sich in der Literatur unzählige Übersichten, Positionierungen und Apologien zu den verschiedensten Zuordnungsvarianten auf dem „Kontinuum zwischen Beruf und Profession ... bis hin zu der These, die Sozialarbeit sei bereits voll oder sogar schon überprofessionalisiert“ (Gall & Hitz, 1996, S. 73).

Im Folgenden soll es weniger darum gehen, dem Meinungspluralismus zur Professionalisierung der Sozialen Arbeit ein weiteres Statement hinzuzufügen, sondern vielmehr darum, die unterschiedlichen theoretischen Bezüge, die das Thema „Professionalisierung“ aufweist, aufzuarbeiten. Die Beschäftigung mit berufs-

bzw. professionssoziologischen Ansätzen soll schließlich als Grundlage dafür dienen, das professionelle Handeln im ASD im Zusammenhang mit Ökonomisierung und Aktivierung zu diskutieren.

3.3.1 ZUM BERUFSBEGRIFF UND ZUR SONDERSTELLUNG VON PROFESSIONEN

Im Begriffsfeld um den Ausdruck „Profession“ existiert eine Vielzahl von Definitionen, die sich – in Abhängigkeit des jeweiligen theoretischen Ausgangspunktes – inhaltlich mehr oder weniger stark voneinander unterscheiden. Als erste analytische Annäherung an eine Begriffsbestimmung bietet sich eine kontrastierende Auseinandersetzung mit Professionen und Berufen an.⁷ Letztere werden in der neueren Berufssoziologie als Sozialformen gefasst, „die aus (mehr oder weniger systematisch organisierten) gesell-

⁷ An dieser Stelle wird auf eine ausführliche Darstellung der sozialwissenschaftlichen Geschichte der Berufstheorien verzichtet und auf aktuellere Diskuslinien der subjektorientierten Berufssoziologie zurückgegriffen. Klassische Zugänge zur Berufsthematik finden sich etwa bei MARX und ENGELS (1846/1969). Vor dem Hintergrund ihrer Kapitalismuskritik zeichnet für MARX und ENGELS eine zunehmend arbeitsteilige Organisation von Berufstätigkeit dafür verantwortlich, dass „die eigne Tat des Menschen ihm zu einer fremden, gegenüberstehenden Macht wird, die ihn unterjocht, statt daß er sie beherrscht“ (a.a.O., S. 33). Eine klassische Berufsdefinition – deren Kernelemente sich auch in aktuellen Definitionen widerspiegeln – führte WEBER bereits 1921: „Beruf soll jene Spezifizierung, Spezialisierung und Kombination von Leistungen einer Person heißen, welche für sie Grundlage einer kontinuierlichen Versorgungs- und Erwerbschance ist“ (a.a.O. 1921/1972, S. 80). Weitere theoretische Zugänge finden sich in der deutschen idealistischen Berufssoziologie DUNKMANNs (1922) und in PARSONS' strukturfunktionalistischen Analysen zur Bedeutung von Berufen für die Sozialstruktur und zur funktionalen Differenzierung von Gesellschaften (a.a.O., 1954, S. 34ff.).

schaftlichen Bildungsprozessen (...) hervorgegangen sind und spezifisch zugeschnittene Kombinationen von *Fähigkeiten und Fertigkeiten* sowie dazu komplementäre *fachliche Tätigkeiten und Leistungen* im System erwerbsbezogener gesellschaftlicher Arbeit und Arbeitsteilung umfassen“ (Papsdorf & Voß, 2013, S. 122; Hervorhebungen im Original) und darüber hinaus „öffentlich als ‚gesellschaftlich nützlich‘ anerkannt“ (Pfadenhauer, 2003, S. 19) gelten. Berufe sind demnach Ausdruck einer bestimmten Form der sozialen Organisation von Arbeit.⁸

Neben den konstituierenden Aspekten der Berufsbildung, berufstypischer Aufgabenzuschnitte und damit verbundener Kompetenz- bzw. Qualifikationsanforderungen an die Berufsinhaber/innen, zeichnen sich Berufe dadurch aus, dass sie gleichermaßen individuelle wie gesellschaftliche Funktionen erfüllen. Mit der Sicherstellung eines wirtschaftlichen Auskommens dient der Beruf dem Individuum einerseits zur Schaffung einer Existenzgrundlage.⁹ An-

⁸ Das Merkmal der Erwerbsbezogenheit ist zugleich ein wichtiges Charakteristikum, welches Berufe von anderen Formen des Tätigkeitseins im Kontext von Arbeit abhebt, die bei weitem nicht auf den Gegenstandsbereich von Lohnarbeit reduzierbar ist (vgl. Voß, 2010, S. 23ff.; Arendt, H., 1960/2007): Allgemein stellt Arbeit die „zweckmäßige, bewusste, stets gesellschaftlich vermittelte ... Tätigkeit von Menschen zur Bewältigung ihrer Existenzprobleme“ (Vilmar & Kißler, 1982, zit. n. Voß, 2010, S. 30) dar. Die Konversion vormals privat oder ehrenamtlich situierter Arbeiten in einen Erwerbskontext wird als „Verberuflichung“ bezeichnet – ferner auch als „Professionalisierung“, wobei deren Zielform in diesem Zusammenhang der Beruf und nicht zwangsläufig die Profession ist (vgl. Demzky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 751ff.; Bolte, 1970, S. 427).

⁹ In der juristischen Perspektive rückt mit der erwerbsbezogenen Dimension von Berufen ihre existenzsichernde Funktion in den Vordergrund, wie aus folgendem Gesetzeskommentar hervorgeht: Als Beruf (i.S.v. Art. 12 GG) „ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage die-

dererseits identifizieren sich Berufstätige im Zuge ihrer beruflichen Sozialisation mit sozialen Normen und ordnen sich diesen unter, partizipieren am Leben in der Gemeinschaft und reproduzieren es gleichsam (vgl. Beck, Brater & Bolte, 1977b, S. 16). Als Transmissionsstellen gesellschaftlicher Teilhabe kommt den Berufen außerdem eine entscheidende Platzierungsfunktion im sozialen Statusgefüge zu, innerhalb dessen sie bestimmte Positionen vorhalten und zuweisen. Auch wenn ihre Rolle als lebenslange Orientierungskonstanten für individuelle Erwerbsperspektiven und Integrationschancen immer wieder kontrovers diskutiert wurden und werden¹⁰ (vgl. Baethge & Baethge-Kinsky, 1998, S. 461f.), bilden

nende Betätigung anzusehen, die nicht schlechthin gemeinschädlich ist“ (Münch & Kunig, 2012, Art. 12 Rdnr. 8). Zugleich drückt sich in der normativen Dimension („nicht schlechthin gemeinschädlich“) ex negativo das Kriterium der öffentlichen Anerkennung der gesellschaftlichen Nützlichkeit von Berufen aus (vgl. zu diesem Kriterium auch Hohm, 1987, S. 41).

¹⁰ Gemeint sind zum einen Tendenzen einer intensivierten Berufs- bzw. Arbeitsplatzmobilität, die bereits früh im Zusammenhang mit einer Schwächung der gesellschaftlichen Integrationskraft von Berufen assoziiert wurden (vgl. Bolte, 1970, S. 426f.). Im Zuge dessen wurde eine Einstellungsänderung hinsichtlich der Berufsorientierung zugunsten einer stärker instrumentellen Jobauffassung von Arbeit in Aussicht gestellt, mit „tiefgreifenden Konsequenzen für das gesamte gesellschaftliche Zusammenleben“ (a.a.O., S. 426). Zum anderen wurde eine Erosion der Beruflichkeit vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ökonomisierung der Arbeits- und Betriebsorganisation diskutiert (Baethge & Baethge-Kinsky, 1998, S. 469f.). Im neueren Diskurs um „Subjektivierung von Arbeit“ (vgl. Moldaschl & Voß, 2003) werden diese Spannungsfelder in ein erweitertes Berufsverständnis gefasst und analytisch aufgelöst: Im „Individualberuf“ (Voß, 2003, S. 6; Voß, 2001) können und müssen Berufstätige als „Arbeitskraftunternehmer“ (Voß & Pongratz, 1998, S. 131) ihre spezifischen Kompetenzen selbst strukturieren und reflexiv ausgestalten. Funktional bieten sich dem Individuum hinsichtlich seiner beruflichen Erwerbs- und Integrationsperspektiven dadurch

Berufe nach wie vor eine „basale Form sozialer Ordnung“ (Voß, 2006, S. 33) und eine Prägungsstätte für Persönlichkeit und Identität. Auf der Individualebene erscheinen Berufe demnach als „Subjektstrukturen (...) d.h. als Persönlichkeitsbilder, subjektive Entwicklungsschablonen, Medien der Identitätszuweisung, Verlaufsformen individueller Biographien usw.“ (Beck, Brater & Daheim, 1980, S. 234). Als institutionalisierter Ausdruck erwerbsarbeitsbezogener Funktionen tragen Berufe aber auch zur Differenzierung von gesellschaftlichen Funktionsbereichen bei und nehmen dabei selbst an Diversität zu. Zugleich wirkt die jeweilige Auslegung des individuellen Arbeitshandelns der Berufstätigen auf die Konstitution ihres Berufsstandes ebenso zurück, wie auf zentrale gesellschaftliche Strukturen. Aus subjektorientierter Perspektive sind Berufe daher gleichzeitig Medium wie Produkt der Wechselbeziehung zwischen Individuum und Gesellschaft: Indem sie dem Einzelnen gesellschaftlich strukturierte Modelle sozialen Handelns vermitteln, diese aber gleichsam in der Aneignung individuell modelliert werden, verändern oder verfestigen sie wiederum soziale Strukturen (vgl. u.a. Bolte & Treutner, 1983; Beck & Brater 1977a). Aufgrund ihrer rekursiven Verfasstheit kann die Sozialform Beruf somit als „Bindeglied“ (Bolte, 1970, S. 427) bzw. „fundamentale Vermittlungsinstanz“ (Papsdorf & Voß, 2013, S. 125) zwischen Individuum und Gesellschaft begriffen werden.

In diesem Verhältnis deutet sich zugleich an, dass die Entstehung und Entwicklung von Berufen ein dynamisches Geschehen darstellt, das insbesondere im Zusammenhang mit Wandlungsprozes-

sowohl Chancen (Selbstverwirklichung, Partizipation, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben) als auch Risiken (Segmentierung, Prekarität, Entgrenzung von Arbeit) (vgl. Böhle, 2008).

sen des Arbeitsmarktes zu betrachten ist. Berufe werden im oben beschriebenen Sinne nicht nur verstanden als ein Bündel von spezialisierten Tätigkeiten. Sie kennzeichnen gleichermaßen ein spezifisches Arbeitsvermögen (Fähigkeiten und Fertigkeiten), welches am Arbeitsmarkt gehandelt wird, wodurch die Berufsentstehung und -verfestigung, aber auch die -auflösung dem Mechanismus von Angebot und Nachfrage unterworfen sind (Bolte, 1970, S. 412ff.).

Alle bisher vorgebrachten Strukturmerkmale und Funktionsbeschreibungen zur Kennzeichnung von Berufen gelten ebenso für Professionen, wobei diese eine Sonderstellung unter den Berufen einnehmen, die sich auf den Ausprägungsgrad bestimmter Charakteristika gründet (vgl. Demszky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 762ff.; Pfadenhauer, 2003, S. 31ff.; Bolte, 1970, S. 427). Je nach theoretischem Zugang werden Professionen entweder stärker über einen genuinen Sozialstatus definiert, den sie ihren Angehörigen vermitteln. Demnach gelten solche Berufe als Professionen, „die sich durch besondere Erwerbs-, Qualifikations- und Kontrollchancen auszeichnen und deshalb oft ein ausgeprägtes Sozialprestige genießen“ (Demszky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 762). Oder im Vordergrund steht die Betonung einer relativen Unabhängigkeit und Deutungshoheit von Professionen bei der Auslegung ihrer Normenkomplexe und Zielstellungen: Professionen verfügen demzufolge über eine „weitreichende Autonomie hinsichtlich der Gestaltung und Regelung ihrer berufseigenen Belange“ (Pfadenhauer, 2003, S. 30), die nicht-professionalisierten Berufen vorenthalten bleibt.

Entscheidend für eine weitere Vertiefung des Themas ist zunächst eine Beschäftigung mit der Fragestellung, wie sich „Professionalisi-

sierung“ vollzieht, wie der Sonderstatus von Professionen zustande kommt und wodurch er sich legitimiert. Dazu sollen nachfolgend unterschiedliche Theorien der Professionssoziologie referiert werden.

3.3.2 PROFESSIONSSOZIOLOGISCHE ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Im Folgenden werden die wichtigsten professionssoziologischen Theoriepositionen referiert. Tabelle 4 gibt einen kurzen Überblick über die einzelnen theoretischen Ansätze und ihre Hauptvertreter.

Tabelle 4: Professionssoziologie Ansätze (Übersicht)

Theoretischer Ansatz	Vertreter (Auswahl)
Professionskriterien- bzw. merkmalsorientierte Ansätze	Carr-Saunders & Wilson (1933)
Strukturfunktionalistischer Ansatz („Klassisches Professionsmodell“)	Parsons (1950er/60er)
Interaktionistische Konzepte	Hughes (1958) Schütze (1992)
Machttheoretische Ansätze	Freidson (1975)
Professionalisierte Funktionssysteme bzw. funktionalistische Systemtheorie	Luhmann (1981) Stichweh (1996)
Theorie professionalisierten Handelns („revidierte Professionalisierungstheorie“)	Oevermann (1996)

3.3.2.1 MERKMALSORIENTIERTE ANSÄTZE

Bereits Ende der 1960er Jahre wurde in der deutschen Berufssoziologie ein Trennschärfeproblem in der Diskussion um die Abgrenzung von Berufen und Professionen konstatiert: „Insbesondere kann von einer *analytischen* Behandlung der betreffenden Gegenstände bisher keine Rede sein“ (Hesse, 1968, S. 89; Hervorhebungen im Original). Hintergrund dieser Kritik war vor allem das Desiderat an Erklärungsansätzen, „von welchem Stadium der Kombination bestimmter Kriterien an von einem Beruf bzw. einer Pro-

fession gesprochen werden soll“ (Bolte, 1970, S. 427), also zur Fragestellung der Verberuflichung und Professionalisierung sowie deren systematischer Darstellung, Unterscheidung und Begründung (vgl. Hartmann, 1968, S. 193). Diese Diskriminierungsleistung sollte anhand idealtypischer Merkmale erfolgen, mittels derer sich Berufe und Professionen vergleichen bzw. voneinander abgrenzen ließen. Hieraus entwickelten sich unterschiedliche Professionskriterienansätze, die eine große inhaltliche Ähnlichkeit aufweisen und sich meist nur durch die besondere Hervorhebung eines bestimmten Merkmalbündels unterscheiden.

Allen merkmalsorientierten Ansätzen gemein ist die mehr oder weniger explizite Betonung einer speziellen Wissensbasis als Ausgangspunkt der Unterscheidung von Berufen und Professionen, die sich sowohl auf der institutionellen Ebene der Ausbildung, als auch auf der Ebene des individuellen Arbeitshandelns widerspiegelt. So eignet Professionen eine „überwiegend theoretisch ausgerichtete Tätigkeit mit einer lang dauernden, wissenschaftlich fundierten Spezialausbildung“ (Demszky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 763), zu deren Zweck mitunter eigene Ausbildungsstätten gegründet werden. Über die so initiierte Regulierung des Berufszuganges hinaus werden gleichsam Mobilitätspfade bzw. Karrierewege gesetzt. Mittels staatlicher Lizenzierung der Berufsausübung erfolgt die institutionelle Sicherung des professionseigenen Wissens und damit assoziierter Kompetenzen, die kontinuierlich über ein differenziertes System von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten kultiviert werden. Die hier angesprochene institutionelle Dimension findet eine Erweiterung in der Gründung von Berufsverbänden, die mit (berufs-)politischen Aktivitäten einhergeht (vgl. Daheim, 1967, S. 57ff.). Eng verbunden mit dem bisher Beschrie-

benen sind gewisse hoheitliche Befugnisse, die Professionen von Berufen unterscheiden und ihnen einen wesentlich höheren Grad an Autonomie und Selbstkontrolle ermöglichen. Neben der Zugangsregulierung kommen auf der hoheitlichen Dimension Delegationsrechte gegenüber hierarchisch bei- bzw. untergeordneten (Hilfs-)Berufen ebenso hinzu, wie eine ausgeprägte Deutungsmacht bezogen auf den Arbeitsgegenstand (was sich u.a. in der Herausbildung einer professionseigenen Terminologie ausdrückt). Schließlich zeichnen sich Professionen durch eine berufliche Monopolstellung aus, die ihnen gewisse Handlungsfreiheiten gegenüber Staat und Öffentlichkeit einräumt (vgl. Blass, 2012, S. 21ff.; Pfadenhauer, 2003, S. 32f.).

Dem Begriff *professio* (lat. für „öffentliches Bekenntnis“/„Beruf“/„Gewerbe“; mtl. für „Gelübde“) ist außerdem eine normativ-ethische Dimension eingelagert, die sich auch in unterschiedlichen Professionskriterienansätzen wiederfindet. Ein Wesensmerkmal von Professionen bildet demnach das altruistische Zentralmotiv der Gemeinwohlorientierung¹¹, die mit fachlichen Idealen in einem *code of ethics* diffundiert, zu welchem sich die Professionsangehörigen selbstverpflichtend bekennen¹² (vgl.

¹¹ Das Kriterium der Gemeinwohlorientierung ist aufgrund seiner konzeptionellen Weitläufigkeit und analytischen Unschärfe nicht unumstritten und wird deshalb von einigen Vertreter/innen indikatoretheoretischer Ansätze nicht herangezogen (vgl. Kairat, 1969). An anderer Stelle wird der professionelle Rekurs auf Gemeinnützigkeit im Spannungsfeld einer „Berufsideologie zur Durchsetzung (...) von Partialinteressen“ (Pfadenhauer, 2003, S. 85) und einer „Rhetorik der legitimierenden Selbstdarstellung“ (a.a.O., S. 103) diskutiert.

¹² Bei einigen „klassischen“ Professionen findet das Bekenntnismoment einen symbolischen wie rechtsverbindlichen Ausdruck, z.B. bei der Vereidigung von

Demszky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 763; Pfadenhauer, 2003, S. 84ff. u. S. 103). Zuletzt vereinigen Professionen auf einer Statusdimension ein hohes gesellschaftliches Ansehen bzw. Sozialprestige und rekrutieren Eliten für bestimmte Themengebiete und Fachbereiche (vgl. Pfadenhauer, 2005, S. 71ff.). In der nachstehenden Tabelle 5 werden die in diesem Abschnitt referierten Merkmalsdimensionen sowie die dazugehörigen Ausdrucksweisen noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 5: Übersicht Professionskriterien

MERKMALSDIMENSION	AUSDRUCK
Wissensdimension	theoretisch ausgerichtete Tätigkeit Spezial-/Expertenwissen
institutionelle Dimension	eigene Ausbildungsstätten Berufsverbände
hoheitliche Dimension	Regulierung des Zugangs Deutungsmacht Delegationsrechte Berufsmonopol
normativ-ethische Dimension	Ethikkodex, Gemeinwohlorientierung/Altruismus Bekenntnis (<i>professio</i>)
Statusdimension	Sozialprestige Elite

Kritische Einwände gegen merkmalsorientierte Ansätze beziehen sich vor allem darauf, dass sie ihr ausgewiesenes Ziel, Professionen und Berufe trennscharf voneinander abzugrenzen, nicht vollständig erreichen. So erfüllen bestimmte Berufe – u.a. die Soziale Arbeit – nach Auffassung einiger Autorinnen und Autoren sehr wohl die Professionskriterien, werden jedoch weithin nicht als originäre

Juristen bzw. durch die Weiheversprechen während der Ordination ins Priesteramt.

Professionen anerkannt bzw. unter dem strittigen Label der *semi-profession* behandelt. Daneben kann den indikatorentheoretischen Ansätzen vorgehalten werden, nicht über die deskriptive Ebene hinauszureichen und somit Erklärungen bzgl. Professionalisierung und Verberuflichung schuldig zu bleiben. Außerdem werden merkmalsorientierte Ansätze dahingehend kritisiert, dass sie die Ebene des professionellen Handelns ausblenden und dabei eine zu starke Fokussierung und thematische Engführung auf rein akademisch vermittelte Wissensbestände vornehmen (vgl. Dewe, 1996, S. 714ff.), vor deren Hintergrund Professionen lediglich wie „verberuflichte Wissenschaften“ anmuten.

3.3.2.2 STRUKTURFUNKTIONALISTISCHER ANSATZ

Ein klassischer Erklärungsansatz zur Entstehung von Professionen geht auf PARSONS' strukturfunktionalistische Überlegungen zur Entwicklung und Differenzierung moderner Gesellschaften zurück: „It seems evident that many of the most important features of our society are to a considerable extent dependent on the smooth functioning of the professions“ (a.a.O., 1939, S. 457). Gemäß seines paradigmatischen Grundschemas („Struktur“ und „Funktion“) bildet der Strukturfunktionalismus sowohl eine Folie zur differenzierten Beschreibung eines Gesellschaftsganzen (über die Struktur/das System), als auch eine kausalanalytische Erklärung desselben (über die Funktion). In diesem Verständnis setzt sich eine Gesellschaft aus unterschiedlichen Subsystemen (Funktionsbereiche unterschiedlicher Reichweite und Ausdifferenzierung – z.B. Familie, Schule, Beruf, aber auch Gesundheitswesen, Rechtssystem, Religion etc.) zusammen, die jeweils entscheidende Aufgaben zur Stabilisierung des Gesamtsystems erfüllen, dessen Zweck wieder-

rum in der eigenen Aufrechterhaltung und Reproduktion gesehen wird. Somit können einzelne gesellschaftliche Funktionsbereiche gleichermaßen als Ausdruck wie Erfüllung von strukturelevanten Zweckanforderungen betrachtet werden. Funktion meint hier also „die übereinstimmung [sic] eines Systemelementes mit einem ‚Systembedürfnis‘, das zu befriedigen eben die Funktion der Systemelemente ist“ (Helbling, 2002, S. 4).

Komplementär zu WEBERS Rationalisierungsthese (vgl. u.a. 1921/1972, S. 27ff.; 1904/05/2006) und HORKHEIMER & ADORNOS Überlegungen zur Dialektik der Aufklärung (vgl. 1947/1969), zeichnen sich moderne Gesellschaften auch in der strukturfunktionalistischen Betrachtung durch eine zunehmend rationalisierte Organisation und eine anhaltende Differenzierung aus. Bezogen auf die oben erläuterte funktionale Kopplung von Systembedürfnissen und der Herausbildung entsprechender Systemelemente, korrespondiert die Modernisierung von Gesellschaften also auch mit gesteigerten Rationalisierungsanforderungen an gesellschaftliche Funktionsbereiche. PARSONS betrachtet die Entstehung von Professionen daher als funktionale Notwendigkeit vor dem Hintergrund eines erhöhten Bedarfs an Expertise in einer Wissensgesellschaft: „Both the pursuit and the application of science and liberal learning are predominantly carried out in a professional context“ (1939, S. 457). Wie im Eingangsabschnitt dieses Kapitels zum Berufsbegriff bereits angesprochen, erfüllen Professionen als Untergruppe von Berufen neben individuellen vor allem auch gesellschaftliche Funktionen. Im strukturfunktionalistischen Verständnis erhalten Professionen ihren charakteristischen Eigenwert durch ihre Lösungskompetenz wissensintensiver und besonders systemrelevanter Problemstellungen. Aus dieser Konstellation heraus

ergibt sich für Professionen – im Gegensatz zu anderen Berufen – ein unmittelbarer gesellschaftlicher Zentralwertbezug („Dienst an der Gesellschaft“), der den normativen Referenzrahmen professionellen Handelns determiniert und somit die Verwirklichung und Aufrechterhaltung fundamentaler gesellschaftlicher Werte durch die Professionsangehörigen sicherstellt. Dabei ist das bei den merkmalsorientierten Ansätzen referierte Kriterium der Gemeinwohlorientierung keineswegs als Ausfluss eines subjektiven Bekennnisses der einzelnen Professionsangehörigen zu verstehen. Vielmehr resultiert der altruistische Kern von Professionen aus einer objektiven Arbeitssituation, die – aus funktionaler Not geboren – professionellem Handeln Uneigennützigkeit abverlangt. „Insofern erbringen Professionen Leistungen, die auf bedrohte, gefährdete oder gestörte Zentralwerte wie Gesundheit, Recht oder demokratisch-selbstbestimmte Lebensformen bezogen sind, um diese wiederherzustellen bzw. deren Ermöglichung einzufordern“ (Kraimer, 2002, S. 730). In diesem säkularisierten Berufungsmodell erfährt der Sozialstatus, der über Professionen vermittelt wird, eine Aufwertung gegenüber dem anderen Erwerbsberufe, indem Selbstregulierungserwartungen mit Privilegien und Selbstkontrollpflichten mit Dispositionsspielräumen vergolten werden (vgl. Demszky v. d. Hagen & Voß, 2010, S. 764).

Die weitreichende Selbstgestaltung und die hoheitlichen Befugnisse (siehe „Deutungsmacht“, „Delegationsrechte“, „Zugangsregulierung“ im vorigen Abschnitt) bei der Verwaltung ihnen zugeordneter Funktionsgebiete führen im strukturfunktionalistischen Sinne dazu, dass sich Professionen „quergelagert zu den ausdifferenzierten Teilbereichen moderner Gesellschaften“ (Pfadenhauer, 2003, S. 39) entwickeln und diese nicht nur entscheidend prägen,

sondern als ein grundständiger und geschichtsmächtiger Funktionsbereich dominieren (vgl. „professionell complex“, Parsons, 1968, S. 545).

Das klassische Erklärungsmodell stößt aufgrund der Selbstreferenzialität des Strukturfunktionalismus auf Kritik: Die Betrachtungsweise einer Gesellschaft als Selbstzweck und ihrer Teilbereiche als Funktionseinheiten, die diesem Zweck untergeordnet sind, erweist sich im Lichte von vor allem machttheoretischen Überlegungen als insuffizient. Aus Perspektive der Systemtheorie greift der strukturfunktionalistische Ansatz vor allem in der Hinsicht zu kurz, dass Professionen nicht als ein eigenständiger Funktionsbereich gedacht werden können, sondern sich auf unterschiedliche Funktionsbereiche verteilen und hierbei Eigenlogiken hervorbringen. Demgemäß gehören Einzelprofessionen im systemischen Sinne unterschiedlichen Teilsystemen an, welche wiederum genuine „Eigeninteressen“ verfolgen, weswegen Professionen auch nicht unter einem gemeinsamen gesellschaftlichen Zentralwert firmieren.

3.3.2.3 SYSTEMTHEORETISCHER ANSATZ

Die im deutschsprachigen Raum vor allem durch LUHMANN vertretene Systemtheorie wurde in erster Linie von STICHWEH (vgl. 1992, 1996 u. 2000) zur Erklärung der Entstehung und Entwicklung von Professionen verwendet. Die Herausbildung von Professionen ist im systemtheoretischen Verständnis (analog zur strukturfunktionalistischen Vorstellung) im historischen Zusammenhang des Übergangs einer Ständegesellschaft in eine funktional differenzierte Gesellschaft der Moderne zu begreifen (vgl. Stichweh, 1996, S. 50). Kennzeichnend für diese Transformation ist die gesell-

schaftliche Zergliederung in eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionssysteme, die exklusive Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen (z.B. Rechtssystem, Wirtschaftssystem, Erziehungssystem, Gesundheitssystem etc.). Im Unterschied zum Strukturfunktionalismus, der Professionen insgesamt als einheitlichen Ausdruck eines bestimmten Strukturbedürfnisses, gewissermaßen als eigenständiges Funktionssystem bzw. als „System von Professionen“ (Pfadenhauer, 2003, S. 44) setzt, erscheinen in der Systemtheorie einzelne Professionen unterschiedlichen Funktionssystemen zugeordnet, wobei nicht jedes Funktionssystem eine eigene Profession hervorbringt (Mieg, 2005, S. 345). Dies erklärt sich wiederum aus der Beschaffenheit der jeweiligen Funktionssysteme – anhand deren binärer Codierungen bzw. ihrer referenziellen Umwelt. Binäre Codierung meint hier die „Sortierleistung“ (Maaß, 2007, S. 19) anhand einer dichotomen Zustandsunterscheidung, vermittels derer ein System seine Umwelt sieht und seine Interaktion mit ihr strukturiert. So ist die Hauptunterscheidung des Systems der Wissenschaft etwa im Code „wahr/unwahr“ verankert, im Rechtssystem erfolgt die Sortierung über den Dualismus „recht/unrecht“, während die Diskriminierungsleistung des Gesundheitssystems in der Schneidung „gesund/krank“ erbracht wird.

Die Funktionalität eines Systems ist auf die Herstellung des jeweils präferierten Zustandes hin ausgerichtet, zu dessen Erreichung es sich unterschiedlicher Operationen bzw. Medien bedient. Während einige Funktionssysteme über reduzible und technisierte Kommunikationsweisen und Erfolgsmedien verfügen, mittels derer sie die gewünschten Zustände herstellen (im Wirtschaftssystem etwa über den Prozess der Zahlung und das Medium des Gel-

des), bedarf es zur Zielerreichung in irreduziblen und nicht-technisierbaren Zusammenhängen (wie etwa im Religions-, Gesundheits-, Rechts- und Erziehungssystem) anderer, funktional äquivalenter Mechanismen, über die eine erfolgreiche Kommunikation verlaufen kann. Wortführer und Operateure sind an dieser Stelle aus systemtheoretischer Perspektive Professionen, welche die personale Umwelt des Teilsystems, dem sie angehören, auf den präferierten Zustand hin umprogrammieren. Dieses Programm verläuft entlang einer Rollendifferenzierung in der Interaktion zwischen Professionellen und Adressaten in eine Leistungs- (z.B. Arzt, Sozialarbeiter, Lehrer, Rechtsanwalt) und eine Komplementärrolle (z.B. Patient, Klient, Schüler, Mandant), deren Relationalität exklusiv und rein funktional aus dem Ansinnen einer Zustandsveränderung gemäß der binären Codierung herrührt: „So, wie man im Verhältnis zum Kaufmann nur kaufen oder verkaufen kann, so kann man im Verhältnis zum Lehrer nur lernen und im Verhältnis zum Arzt nur geheilt werden“ (Luhmann & Schorr, 1979/1988, S. 29).

Nur in solchen Funktionssystemen, wo eine Zustandsveränderung der personalen Umwelt mittels sozialer Interaktion (in Ko-Produktion zwischen dem Professionellen und dem Adressaten) erarbeitet werden muss – und hierfür keine technischen Surrogate vorliegen – entstehen Professionen (vgl. Mieg, 2005, S. 345). Typischerweise zeichnen sich die Bereiche, in denen mangels technischer Lösungen kommunikative Vermittlungsnotwendigkeiten bestehen, in besonderer Weise durch eine Kontingenzproblematik aus: Professionelle Arbeitskontexte sind gekennzeichnet von komplexen Entscheidungssituationen, Ambiguität und Ergebnisoffenheit (vgl. auch Abschnitt 5.2.4). Daher bergen sie in einem erhöh-

ten Maße das Risiko des Scheiterns – nicht zuletzt, weil eine erfolgreiche Zustandsveränderung erheblich von der zu bearbeitenden personalen Umwelt abhängig ist. Aus den Anforderungen einer gelingenden Kontingenzbewältigung bzw. der damit verbundenen Risikobelastung rührt aus Sicht der Systemtheorie der besondere gesellschaftliche Status und das Sozialprestige her, welches Professionen zukommt.

Nach STICHWEH stellen Professionen lediglich „ein bestimmtes Lösungsmuster für spezifische Probleme in einigen Funktionssystemen“ (1996, S. 57f.) dar. Im Unterschied zum strukturfunktionalistischen Verständnis ist es also die spezielle „*Problemtypik* professioneller Arbeit und ihrer Konsequenzen“ (Pfadenhauer, 2003, S. 45; Hervorhebungen im Original), also die Herausforderung der Zustandsänderung ihrer referenziellen Umwelt, aus denen heraus Professionen jeweils autonome Wertbezüge entwickeln, und kein apriorischer Zentralwert, aus dem ein *professional complex* resultiert.

3.3.2.4 MACHTTHEORETISCHE ANSÄTZE

Im Fokus machttheoretischer Überlegungen stehen die Betrachtung des autonomen Raumes in dem sich Professionen bewegen bzw. die Aneignungs- und Ausdehnungsprozesse dieses Raumes und sich hieraus ergebender Konsequenzen. Im Gegensatz zu den bisher referierten Erklärungsversuchen stellen Professionen hier keine logische Parallelentwicklung zur funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften dar. Professionalisierungsprozesse folgen vielmehr einer Eigenlogik und dienen „von Beginn an lediglich konstruierten ‚Zwecksetzungen‘“ (Blass, 2012, S. 24).

Während im strukturfunktionalistischen und systemtheoretischen Verständnis Sinn und Zweck von Professionen auf ein ihnen übergeordnetes Ziel hinweisen – die Erfüllung eines spezifischen Strukturbedürfnisses im Dienste der Gesellschaft bzw. der Lösung systemrelevanter Problemstellungen – und ihr Sonderstatus Rechtfertigung aufgrund von Expertise findet, gründet sich die *professional dominance* (vgl. Freidson, 1970) – so der kritische Einwand – auf die erfolgreiche machtpolitische Installation einer Monopolstellung auf einem Markt professioneller Dienstleistungen.

Eine frühe machttheoretische Professionalismuskritik findet sich u.a. bei FREIDSON (1970) und LARSON (1977). In FREIDSONS Analyse des amerikanischen Gesundheitswesens erscheint die professionelle Autorität der Medizin als Gravitationszentrum der Sozialordnung und Arbeitsteilung des gesamten Gesundheitssystems: „Health services are organized around professional authority, and their basic structure is constituted by the dominance of a single profession over a variety of other subordinate occupations“ (a.a.O., 1970, S. 11). Die Dominanz der Medizin und ihr Bestreben, diese nicht nur zu bewahren, sondern auszuweiten, führe zu Unzulänglichkeiten im Gesundheitssystem. Die kollektive Sorge der Ärzteschaft um den Erhalt ihrer Definitionsmacht fördere eine soziale Schließung, in deren Folge nicht nur andere Gesundheitsberufe strukturell benachteiligt, sondern gleichermaßen die Patientinnen und Patienten entmündigt werden (die machttheoretische Perspektive zieht hier das Vertragsmodell der klassischen Professions- theorie, welche eine Solidaritätsbeziehung zwischen Experten und Laien unterstellt, massiv in Zweifel). Zentral ist hierbei die These, dass diese Prozesse keineswegs nur für das Gesundheitssystem bzw. die Medizin gelten, sondern zur Wesenheit von Professionen

als solche zählen: „I shall argue that professional dominance is the analytical key to the present inadequacy of the health service. And while I shall restrict details almost entirely to the field of health, my intent is to suggest that there are serious deficiencies in the nature of professionalism in general and that it can be shown to be responsible for problems in the other human services as well“ (ebenda).

Analytischer Ausgangspunkt des machttheoretischen Zugangs ist die Kritik am klassischen Professionsmodell, welches die Dominanz von Professionen gegenüber anderen Berufen in einem hierarchisch gestaffelten System der Arbeitsteilung scheinontologisch auf deren vermeintlich höherwertige Fachexpertise sowie eine normativ-ethische Erwartungsentsprechung zurückführt und dabei die Akkumulation von Macht schlichtweg ignoriert. Vor diesem Hintergrund erscheinen Professionen ideologieverdächtig. Dies zum einen wegen der Ominosität ihres Gemeinwohlbezuges: Der professionelle Rekurs auf altruistische Motive suggeriert Uneigennützigkeit und stellt auf einen „Dienst an der Gesellschaft“ ab – freilich ohne, dass ein Konsens darüber bestünde, was Gemeinwohl überhaupt darstellen soll.¹³ Auf dem ideologischen Boden der Gemeinnützigkeit setzt zum anderen ein Machtmechanismus ein, der zur Legitimationsmaske professioneller Leistungskontrollautonomie gegenüber der Gesellschaft wird, der zu dienen die Profession vorgibt. Expertenwissen und damit assoziierte Hand-

¹³ Dass diese Frage keineswegs trivial ist, zeigt sich, wenn man beispielsweise dem utilitaristischen Gemeinwohlverständnis das der katholischen Soziallehre gegenüberstellt, oder man sich den Variantenreichtum an Gestaltungsideen zur staatlichen Wohlfahrtsproduktion über das politische Gesamtspektrum von links nach rechts vergegenwärtigt.

lungskompetenzen werden zunehmend institutionalisiert, der Bezugsgegenstand (z.B. Gesundheit) wird somit den Regeln der Profession unterworfen und vom Laienwissen und den Alltagskompetenzen der Nicht-Experten entkoppelt. Vor diesem Hintergrund hat die Entwicklung einer professionseigenen Fachterminologie nicht nur die Funktion, einen effizienten kollegialen Austausch zu organisieren, sondern gleichermaßen den Effekt einer exklusiven Geheimsprache und der Verdunklung von Arbeitsinhalten. Dort, wo nicht bereits der bloße Rekurs auf die Gemeinwohlorientierung eine externe Leistungsbewertung substituiert (vgl. Pfadenhauer, 2003, S. 81), macht spätestens die von Professionen vorgetragene chiffrierte Expertise eine Laienkontrolle unmöglich (vgl. Daheim, 1992, S. 23).

Der hier skizzierte autonome Raum und die hoheitlichen Befugnisse bei dessen Verwaltung bergen aus machttheoretischer Perspektive eine Reihe nachteiliger Konsequenzen für nicht professionsangehörige Akteure. Durch die Monopolisierung professioneller Märkte sowie die professionspolitisch abgesicherten Zugangswege und Zuständigkeitsregelungen geraten andere Berufe in den Status von Hilfsberufen. Deren Arbeit erfolgt unter Weisung und Aufsicht von Professionen, sie wird mit einem geringeren Gehalt vergütet und umfasst lediglich solche Tätigkeiten, für die sich Professionsvertreter/innen als überqualifiziert konzipiert haben. Das Delegieren der unliebsamen „Drecksarbeit“ (vgl. Garms-Homolová & Schaeffer, 1990, S. 111ff.) hat damit nicht nur den Effekt, dass es den Einflussbereich der Professionen vergrößert, sondern gleichermaßen den sozialen Status anderer Berufe schmälert. Konsequenz der professionellen Kompetenz- bzw. Inkompetenzzuschreibungsmacht ist die Legitimation von strukturellen Privilegien

am Arbeitsmarkt (z.B. Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbedingungen, Karriereoptionen etc.) (vgl. Beck & Brater, 1977b) und die fortschreitende Reklamation von Zuständigkeit zur Sicherung und Ausweitung der eigenen Vormachtstellung (vgl. Pfadenhauer, 2003, S. 62ff.).

Wenngleich machttheoretische Positionen in ihrer Kritik am Professionalismus mitunter in argumentative Extreme reichen und sich in ihrer tendenziösen Radikalität zum Teil selbst dem Ideologieverdacht ausgesetzt sehen, so haben sie den Diskurs zur Entstehung und den gesellschaftlichen Folgen von Professionen dennoch um eine entscheidende Perspektive bereichert: Indem sie darauf insistieren, „dass Prozesse der Professionalisierung mit der Verschiebung von Machtbalancen einhergehen und damit im sozialen Raum definitionsmächtige Positionen besetzen, die für die Bestimmung sozialer Standards bedeutsam sind“ (Helsper, 2004, S. 303), setzen sie einen Kontrapunkt zum ins Uneigennützte verklärte Professionsbild der klassischen Professionssoziologie. Professionalisierung auch als ein berufspolitisches Projekt zu betrachten und nicht ausschließlich als historischen Sachzwang der Moderne, ermöglicht eine Reflexion von Alternativen. Erst in diesem Spannungsfeld wird diskutabel, inwieweit ein hochkomplexes und effektives System gesellschaftlicher Arbeitsteilung überhaupt realisiert werden kann, ohne dass es Elemente der Entmündigung seiner Adressaten und die Gefahr gesellschaftlicher Abhängigkeit von professionellen Eliten mit sich bringt.

3.3.2.5 HANDLUNGSORIENTIERTE PERSPEKTIVEN: INTERAKTIONISTISCHE UND STRUKTURTHEORETISCHE ANSÄTZE

Im Kontrast zu den makrosoziologischen Professionstheorien (Strukturfunktionalismus, Systemtheorie) rückt das professionelle Handeln ins Betrachtungsfeld interaktionistischer und strukturtheoretischer Erklärungsansätze. Wegweisend für den perspektivischen Umschwung vom dominierenden strukturfunktionalistischen Paradigma hin zu einer empirisch fundierten Deutung professioneller Praxen war vor allem die Forschung der Chicagoer Schule um HUGHES (1958/1964), der den Kern des interaktionistischen Paradigmas in der Professionssoziologie prägte: „Work as social interaction is the central theme of sociological and social psychological study of work“ (Hughes, 1958/1964, S. 68). Die besondere Denkungsart, welche das interaktionistische Professionsverständnis von funktionalistischen Ansätzen unterscheidet, besteht nach SCHÜTZE darin, dass „die Merkmale des professionellen Handelns nicht in erster Linie als globale evolutionsgeschichtliche Ergebnisse eines Rationalisierungsprozesses angesehen werden (...), sondern schwerpunktmäßig als erst im einzelnen festzustellende empirische Unterschiede zu anderen Berufen und Erwerbstätigkeiten“ (1992, S. 138). Aus dieser Perspektive heraus tritt das Interaktionshandeln zwischen Professionellen und Laien als Angehörige verschiedener „Sinnwelten“ und Eigner unterschiedlicher „Sinnressourcen“ in den Fokus der Betrachtung. Vor dem Hintergrund der ubiquitären Differenz zwischen der „Expertensinnwelt“ und der „alltäglichen Laienwelt“ (a.a.O., S. 135) konstituiert sich der Einzelfallbezug professionellen Handelns als andauernder Aushandlungsprozess über die Ausgestaltung und den Gegenstand

des professionellen Mandates.¹⁴ Hierin ist zugleich der spezifische Eigenwert professionellen Handelns gegenüber anderen beruflichen Handlungsformen begründet, namentlich in der permanenten Vermittlungsleistung der Professionellen zwischen teilweise widersprüchlichen Arbeitsanforderungen – beispielhaft sei an dieser Stelle auf das „Doppelte Mandat“ von Hilfe und Kontrolle in der Sozialen Arbeit verwiesen (vgl. Böhnisch & Lösch, 1973). Gemeint sind vor allem Diskrepanzen zwischen professionellen und klientelen Problemdeutungen bzw. Lösungsmodellen sowie die allenfalls bruchstückhafte Übertragbarkeit standardisierter Verfahren auf die individuelle Lebenswirklichkeit und Problemtypik des Einzelfalls. Professionelles Handeln ist in diesem Verständnis eine Gratwanderung, die Interaktion daher stets mit der Möglichkeit des Scheiterns konfrontiert. Aus diesem Grund kommt im interaktionistischen Verständnis dem Fallverstehen und einem reflexiven Umgang mit der Deutungsmacht eine Zentralfunktion zu (vgl. Messmer & Hitzler, 2007, S. 67ff.), welche im Zugang zu einem exklusiven Sonderwissen gründet und deren Voraussetzun-

¹⁴ Dem interaktionistischen Schlüsselbegriff des „Mandates“ steht der der „Lizenz“ gegenüber. Während Letzteres die qua Formalqualifikation erworbenen Befugnisse Professioneller meint, in einem eher technischen Sinne bestimmte Handlungen vorzunehmen (bspw. die Durchführung eines Verwaltungsaktes oder eines medizinischen Eingriffs), stellt das Mandat auf eine umfassende Definitionsmacht ab: „They also will seek to define and possibly succeed in defining, not merely proper conduct but even modes of thinking and belief for everyone individually and for the body social and politic with respect to some broad area of life which they believe to be in their occupational domain“ (Hughes, 1971/1984, S. 287). Die Mandatierung der Sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe findet ihren normativen Ausdruck durch die Garantenstellung des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung bzw. durch die Wahrnehmung des so genannten staatlichen Wächteramtes.

gen über eine spezialisierte Berufs- bzw. Hochschulausbildung erworben werden.

Ähnliche Schwerpunkte finden sich in OEVERMANNS „revidierter Theorie professionalisierten Handelns“ (1996). Für den Sonderstatus von Professionen zeichnet aus dem strukturtheoretischen Blickwinkel heraus der Umstand verantwortlich, dass es sich dabei um Berufe „mit einer typischen, eigengesetzlichen Handlungsproblematik, aus der sie sich herleiten und auf die hin sich ihre institutionellen Ausprägungen überhaupt nur bewerten lassen“ (Pfadenhauer, 2003, S. 40), handelt. Hiermit ist zum einen die Krisenhaftigkeit des Arbeitsgegenstandes gemeint, aus der sich zum anderen die spezifische doppelte Handlungslogik professionalisierter Berufe konstituiert, auf die OEVERMANN sein Konzept der „stellvertretenden Deutung“ (1996, S. 156) aufbaut. Letzteres bezeichnet dabei eine Dialektik von „universalisierter Regelanwendung auf wissenschaftlicher Basis einerseits und hermeneutischem Fallbezug andererseits“ (Gall & Hitz, 1996, S. 60), welche sich vom Professionellen ausgehend im Arbeitsbündnis zu seinem Klienten realisiert. Stellvertretende Deutung als Instrument der professionellen Krisenbewältigung verfolgt in erster Linie das Ziel der Wiederherstellung einer selbstbestimmten Lebensführung. Da dem professionellen Arbeitsbündnis jedoch eine grundsätzliche Wissens- bzw. Machtasymmetrie anhaftet, „ist eine selbstreflexive Vergewisserung auf jeder Ebene der stellvertretenden Deutung zentral, d.h. die stellvertretende Deutung der Lebenswelt der Klientel bedarf der machtanalytischen Reflexion des eigenen Referenzrahmens bzw. des normativen Gehalts unterstellter Normalitätsverständnisse“ (Somm, 2001, S. 689).

3.3.3 VOM STRUKTUR- ZUM SCHEINPROBLEM: PROFESSIONALISIERUNG DER SOZIALEN ARBEIT ALS ANACHRONISMUS

Betrachtet man den Professionalisierungsdiskurs in der Sozialen Arbeit, so kann dabei mitunter der Eindruck entstehen, es existiere irgendwo eine Art externe Akkreditierungskommission, die besonderen Berufen den Status einer Profession zuerkennt, sofern diese nur erfolgreich genug darin sind, ihre exklusive Qualität ausreichend zu belegen. Die klassischen Professionen wie die Medizin, die Jurisprudenz oder die Theologie dienen dabei als Referenzgrößen, an deren Eigenschaften Maß zu nehmen ist. Vor diesem Hintergrund scheint denn auch das Argumentationsschema zunächst naheliegend, die Erfüllung der wesentlichen Professionskriterien (vgl. Kapitel 3.3.2.1) nachzuweisen: So kann die Soziale Arbeit etwa auf eine systematische Theoriebasis bzw. ein fundiertes Spezialwissen aus den angewandten Sozial- und Erziehungswissenschaften sowie einen umfassenden sozialarbeiterischen Methodenkanon aus den Bereichen der sozialen Einzelfallhilfe, der sozialpädagogischen Gruppenarbeit sowie der Gemeinwesenarbeit (vgl. Galuske, 2007) zurückgreifen – diese Kompetenzen werden im Rahmen eines wissenschaftlichen Hochschulstudiums vermittelt. Sie verfügt über einen eigenen Berufsverband sowie diverse nationale und internationale Fachgesellschaften. Ohne Zweifel kann die Soziale Arbeit für sich auch einen zentralen gesellschaftlichen Wertebezug in Anschlag bringen, der überdies in einer eigenen Berufsethik kodifiziert ist (vgl. IFSW/IASSW, 2004).

Ganz offensichtlich scheint die Soziale Arbeit die zentralen Charakteristika einer Profession formal zu erfüllen (vgl. Staub-Bernasconi, 2013; Toren, 1969; Greenwood, 1957), und doch greift der Versuch, die Frage nach ihrem Professionalisierungsstand entlang des

Erfüllungsgrades irgendwelcher Professionskriterien zu beantworten, ins Leere. Deswegen verweisen die zahlreichen Neologismen im Diskurs zur professionellen Zustandsbeschreibung der Sozialen Arbeit – „Semiprofession“ (vgl. Etzioni, 1967), „bescheidene Profession“ (vgl. Schütze, 1992), „verspätete Profession“ (vgl. Staub-Bernasconi, 2013), „reflexive Professionalität“ (vgl. Dewe & Otto, 2005) – auf eine Unfertigkeit, die in der Professionalisierungsdebatte aus einem Strukturproblem heraus erklärt wird, das nachgerade als konstitutiv für die Soziale Arbeit angesehen werden kann: die Unauflösbarkeit ihres doppelten Mandates von Hilfe und Kontrolle. Die damit verbundene intermediäre Handlungssituation zwischen dem „administrativ-rechtspflegerischen Bereich der sozialen Kontrolle bzw. sozialpolitischen Interventionen [und dem] Bereich der beratenden, bildenden und therapeutischen Intervention“ (Dewe & Otto, 2005, S. 1406) ist Ausdruck der Eingebundenheit in einen sozialstaatlichen Apparat, unter dessen normativen Referenzrahmen die Soziale Arbeit operiert. Entscheidend ist dabei, dass die damit verbundene Institutionenfixierung keineswegs naturwüchsig, sondern vielmehr – unter dem Einfluss der kulturellen und gesellschaftspolitischen Umstände des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts in Deutschland – historisch gewachsen ist. So setzte die Verberuflichung Sozialer Arbeit – welche vormals als privat bzw. kirchlich initiierte, hochgradig individualisierte Fürsorgearbeit von freiwilligen Helferinnen und Helfern (also nicht erwerbsmäßig) geleistet wurde – im Kontext der Transformation der Wohlfahrtspflege zu einem sozialstaatlich gesteuerten Arrangement sozialer Dienstleistungen vor dem Hintergrund der Industrialisierung und der sich mit ihr stellenden *Sozialen Frage* ein (vgl. Wendt, 2008). Dadurch weist die Professionalisierungsbewegung im Bereich der Sozialen Arbeit seit ihren Anfängen

„eine starke Abhängigkeit von staatlicher Regulierung und öffentlicher Finanzierung auf und fügt sich schon dieses historischen Umstands willen kaum dem Entwicklungsmodell der klassischen Professionen“ (Dewe & Otto, S. 1402). Hinzu kommt außerdem, dass eine besondere Nähe zur herrschenden Klasse, wie sie den traditionellen Professionen bei deren Etablierung nützte (vgl. Daheim, 1992) und aus der heraus sie sich mitunter rekrutierten, im Falle der Sozialen Arbeit nie vorgelegen hatte. Im Gegenteil: ausschlaggebend war vielmehr die Identifikation mit den Sorgen des Proletariats, und die Soziale Arbeit war als Beruf von Beginn an eine Domäne weiblicher Erwerbsarbeit. Beides führte unter den vorherrschenden Bedingungen der damaligen Zeit weder zu einem hohen gesellschaftlichen Ansehen, noch zu Gestaltungsmacht oder politischem Einfluss der Berufsinhaber/innen (vgl. Hammer Schmidt & Tennstedt, 2012). Obgleich sich das Prestige und das Qualifizierungsniveau im Zuge einer fortschreitenden Akademisierung vom Status eines Ausbildungs- zu dem eines Studienberufes ohne Zweifel anhaben, hat die Soziale Arbeit bis heute nicht den Rang einer klassischen Profession erreicht. Bei näherer Betrachtung liegen die Gründe hierfür jedoch nicht primär in dem geschilderten Strukturproblem, sondern darin, dass sich die klassischen Professionen bereits vor dem Übergang von einer hochkulturellen zu einer modernen Gesellschaft etablieren konnten, wobei genau hier der zeitliche Ausgangspunkt der Verberuflichung Sozialer Arbeit liegt (vgl. Weber, 1972). Während sich die Architektur des Sozialstaats um die bereits etablierten Professionen herum entwickelte bzw. von diesen mitentwickelt wurde, ging die „professionelle“ Sozialarbeit erst aus dieser hervor. Die gewandelte Ausgangslage führte dazu, „dass sich die soziale Arbeit [zwar] als eigenständige Organisation im Dienstleistungssektor der Gesell-

schaft herauskristallisiert[e], aber dabei die Struktur klassischer Professionen sowie ihre typische Kombination von Problembezug, Autonomie und beruflicher Ethik nicht mehr bruchlos reproduziert“ (Dewe & Otto, 2005, S. 1404). Ein Professionsverständnis, das auf „funktionalisierte Autorität mit Domänenanspruch“ (a.a.O., S. 1402) abstellt, auf welches der sozialarbeiterische Fachdiskurs mitunter orientiert, ist unter den Zeichen der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften anachronistisch. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in Relation zu den *old established professions* ist nicht unvollständig aufgrund eines Strukturproblems, sondern unmöglich weil ihr ein Scheinproblem zugrunde liegt – ihre Zielform ist längst obsolet geworden. Selbst die klassischen Professionen existieren angesichts der aktuellen sozialstrukturellen Bedingungen nicht mehr in ihrer ursprünglichen Konstitution.¹⁵

Aus dieser Perspektive heraus stellt sich die Frage nach dem Professionalisierungsstand der Sozialen Arbeit also nicht entlang ihrer Ähnlichkeit zu den klassischen Professionen, des Erfüllungsgrades von Professionskriterien oder von Auflösungsversuchen wider-

¹⁵ Exemplarisch sei hier auf den Wandel des Arztberufs im Zusammenhang mit der kulturell-gesellschaftlichen Entwicklung, dem medizinisch-technischen Fortschritt und diversen Reformen des Gesundheitssystems verwiesen. So geht bspw. die uneingeschränkte Verfügbarkeit von medizinischem Wissen im Zeitalter des Internets zugleich mit einer Entzauberung von ärztlicher Expertise einher, während die Stärkung von Patientenrechten vormals asymmetrische Verhältnisse mehr und mehr auflockert und sich Selbsthilfevereinigungen zu zunehmend einflussreichen Stakeholdern im Versorgungskontext entwickeln. Diese Wandlungsprozesse werden in der Medizinsoziologie als Tendenzen zur Deprofessionalisierung des Arztberufs thematisiert (vgl. Siepmann & Groneberg, 2012).

sprüchlicher Struktur- und Handlungsanforderungen. Entscheidend scheint vielmehr die Frage nach den Realisierungsmöglichkeiten für ihr professionelles Handlungspotenzial zu sein. Und hier weisen alle referierten professionssoziologischen Theorieansätze in dieselbe Richtung: Unabhängig davon, ob man Professionen aus der Makroperspektive betrachtet, sie auf der Handlungsebene zu erklären versucht, oder sie aus machttheoretischen Überlegungen heraus kritisiert, scheint als übergreifender Konnex das Moment der Autonomie als konstitutives Merkmal professionellen Handelns auf.

Im weiteren Verlauf dieser Untersuchung gilt es deswegen, mögliche Auswirkungen von Ökonomisierung und Aktivierung auf die Handlungsautonomie der Sozialen Arbeit im Jugendamt und mit ihr verbundene Aspekte der Deutungsmacht und Entscheidungsbefugnis in den Blick zu nehmen. Dabei wird der Frage nachgegangen, welche Realisierungsmöglichkeiten das betriebliche Gefüge des Jugendamts mit Blick auf die professionelle Handlungsautonomie der dort tätigen Sozialarbeiter/innen aufweist bzw. inwieweit ein strukturierender Einfluss von Ökonomisierung und Aktivierung auf die betriebliche Steuerung und das individuelle Arbeitshandeln ausgeht.

4. METHODISCHER ZUGANG, EMPIRISCHES PROGRAMM UND SAMPLEBESCHREIBUNG

Der methodische Zugang der Untersuchung erfolgte anhand eines *mixed methods* Designs, das qualitative und quantitative Methoden miteinander kombinierte. In den folgenden Abschnitten soll der forschungslogische Ablauf des empirischen Programms nachgezeichnet, das konkrete Vorgehen sowie die jeweiligen Erhebungsinstrumente erläutert und die gewonnene Datenbasis differenzierend dargestellt werden.

Zunächst folgt eine Operationalisierung der Leitbegriffe „Ökonomisierung“ und „Aktivierung“ als grundlegendes analytisches Raster zur Datenerhebung und -auswertung. Daran schließt sich eine Beschreibung des empirischen Vorgehens an. Dazu folgt zunächst eine Reflexion des Allgemeinen Sozialen Dienstes in Hinblick auf seine Eignung als empirische Analyseeinheit, eine Beschreibung der Auswahl der Untersuchungseinrichtungen sowie des Feldzugangs. In den nächsten Abschnitten werden die drei empirischen Erhebungsschritte – Organisationsanalyse, qualitative und standardisierte Beschäftigtenbefragung – und ihre thematischen bzw. erkenntnistheoretischen Schwerpunktsetzungen geschildert. Daran schließt sich eine kritische Methodenreflexion an, bevor das Kapitel mit einem Abschnitt zur Stichprobenbeschreibung endet.

4.1 ZUR OPERATIONALISIERUNG DER LEITBEGRIFFE „ÖKONOMISIERUNG“ UND „AKTIVIERUNG“

Die Vielschichtigkeit der Begriffe der Ökonomisierung und der Aktivierung wurden bereits im vorangegangenen Kapitel zu den be-

grifflichen Grundlagen und theoretischen Positionen thematisiert und herausgearbeitet. Dabei können sich die Begriffe auf sehr unterschiedliche Dimensionen des Handelns bzw. der Struktur beziehen, innerhalb der sich Handeln vollzieht: So ist beispielsweise mit dem „aktivierenden Staat“ ein bestimmtes Modell der Verantwortungsteilung im Verhältnis des Staates zu den Bürgerinnen und Bürgern beschrieben, während unter „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ die verstärkte Inpflichtnahme Hilfebedürftiger für ihre Existenzsicherung angesprochen ist. Aktivierung kann hingegen auch eine besondere Gestaltung der Interaktion zwischen zwei Personen in einer Dienstleistungsbeziehung bezeichnen. Aus diesen Gründen ist eine weitergehende Spezifizierung der Leitbegriffe notwendig, um sie als analytische Folie für das empirische Vorgehen nutzbar zu machen.

In welcher Art und Weise Aktivierung und Ökonomisierung für die Entwicklung der Arbeit im Jugendamt relevant sind, kann auf mehreren Ebenen betrachtet werden. Im analytischen Konzept sollen beide Begriffe auf drei unterschiedlichen Ebenen operationalisiert werden:

- Zum einen sind Ökonomisierung und Aktivierung als Teil der *extern gesetzten Anforderungen und Rahmenbedingungen* für die Einrichtungen der Jugendhilfe zu betrachten. Diese Anforderungen können vermittelt sein über die Einführung von Marktbeziehungen in einzelnen Feldern der sozialen Dienste oder über gesetzliche bzw. staatliche Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen.
- Darüber hinaus ist in die Analyse einzubeziehen, inwiefern Ökonomisierung und Aktivierung als Charakteristika betrieblicher Strategien, Organisationsstrukturen und Prozes-

se innerhalb der Jugendämter praxisrelevant sind. Somit stehen die *Ebene des organisationalen Handelns* und die betrieblichen Strategien im Umgang mit den externen Anforderungen im Fokus.

- Auf der *Ebene des individuellen Arbeitshandelns* der Beschäftigten stehen die sich verändernden Arbeitsanforderungen ebenso im Mittelpunkt wie die Frage, in welchen Formen sich Ökonomisierung und Aktivierung im konkreten professionellen Handeln und in den subjektiven Arbeitsorientierungen niederschlagen.

Für die Analyse ist davon auszugehen, dass zwischen diesen drei Ebenen kein simpler linearer Wirkungszusammenhang besteht, etwa in dem Sinne, dass eine Verknappung der Ressourcenlagen in einem Bereich sozialer Dienstleistungen quasi „automatisch“ zu entsprechenden Rationalisierungsmaßnahmen in den Einrichtungen führt, welche dann notwendigerweise die Arbeitsprozesse der Beschäftigten verdichten bzw. zu einem Verlust von Dienstleistungsqualität führen usw. Vielmehr kann angenommen werden, dass das Einrichtungsmanagement über bestimmte Spielräume der Organisationsgestaltung und der Personalpolitik verfügt, die in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Ebenso finden die Beschäftigten bestimmte Arbeitsanforderungen und -bedingungen nicht einfach als gegeben vor, sondern sie eignen sie sich im konkreten Arbeitshandeln vor dem Hintergrund ihres professionellen Selbstverständnisses und ihrer fachlichen und sozialen Kompetenzen aktiv und in unterschiedlicher Art und Weise an.

Im Folgenden werden die Begriffe der Ökonomisierung und der Aktivierung auf diesen drei Ebenen nach wesentlichen, für die empirische Datenerhebung und -analyse relevanten Merkmalen

ausdifferenziert. Die Merkmalsausprägungen können dabei freilich nicht anhand einer objektiven Indikatorik gemessen werden, sondern müssen vielmehr auf Basis der Einschätzungen und Bewertungen der befragten Beschäftigten und Führungskräfte rekonstruiert werden. Es geht also bei den inhaltlichen Aussagen der Ergebnisdarstellung in den folgenden Kapiteln um die von den Professionellen wahrgenommene bzw. intersubjektiv vermittelte Situation der Sozialen Arbeit in den Jugendämtern.

4.1.1 ÖKONOMISIERUNG

Die Einrichtungen und Träger sozialer Dienste sind zunächst mit Ökonomisierungsprozessen im Sinne einer *Vermarktlichung von Ressourcenzuweisungen* konfrontiert, die als externe Anforderung wirksam wird. Diese Vermarktlichung betrifft sowohl den Umfang verfügbarer Ressourcen als auch die Mechanismen, nach denen die Ressourcen verteilt werden. Die Analyse dieses Aspektes der Ökonomisierung als externe Rahmenbedingung konzentriert sich auf drei wesentliche Merkmale:

- Als *Ressourcenverknappung* umfasst die Ökonomisierung teilweise eine Kürzung der finanziellen Budgets für Personal- und Sachmittel. Alternativ kann sich die Ressourcenlage aber auch gegenläufig entwickelt haben, also eine Verknappung gar nicht aufgetreten sein oder die Budgetlage sich sogar verbessert haben. In subtilerer Form kann eine Ressourcenverknappung auch dann vorliegen, wenn die Aufgabenstellungen und das Dienstleistungsangebot der sozialen Dienste erweitert wurden, ohne dass eine analoge Aufstockung der finanziellen bzw. personellen Ressourcen erfolgt ist.

- Ein weiteres Merkmal bezieht sich darauf, inwieweit eine *Konkurrenz von Anbietern* sozialer Dienstleistungen in einem lokalen bzw. regionalen Markt besteht. Mit der Existenz alternativer Anbieter erhalten die Adressatinnen und Adressaten des Dienstleistungsangebotes erst eine Wahlmöglichkeit. Für die Einrichtungen wird damit die Frage der „Auslastung“ zu einer existenziellen Frage für den langfristigen Bestandserhalt. Dieser Wettbewerb kann über zwei Ausprägungen wirksam werden: Als Kostenkonkurrenz, das Angebot möglichst preiswert zu erbringen, oder über eine Konkurrenz, die den Umfang und die Qualität des Angebots in den Mittelpunkt rückt.
- Schließlich ist in den unterschiedlichen Feldern sozialer Dienstleistungen die *Regulierung des Marktes* von besonderer Bedeutung. Hier spielt nicht zuletzt die sozialrechtliche Rahmensetzung (SGB VIII) eine zentrale Rolle, die bestimmte Leistungen als staatliche Pflichtleistungen garantiert, andere als Soll- oder Kann-Leistungen im Zusammenhang mit Ermessensentscheidungen bewilligt oder zurückhält (SGB VIII). Interessant ist an dieser Stelle auch, welche Rolle private Zuzahlungen durch die Leistungsberechtigten einnehmen. Für die Jugendämter ebenfalls von großer Relevanz ist die Frage, inwiefern für die Leistungen ein festes (gedeckeltes) Budget definiert ist.

In einer weiteren wichtigen Dimension bezieht sich die Ökonomisierung auf die Auslegung von Organisationsstrukturen und auf betriebliche Strategien selbst – also auf die Reaktionsweisen der Organisationen auf extern gesetzten Kostendruck. Mit der Dimension der *Vermarktlichung der Betriebsorganisation* ist also die Fra-

ge aufgeworfen, wie die Organisationen die Einführung marktmäßiger Mechanismen in der Sozialpolitik inkorporieren und – bei gleichbleibend hohen oder gar gestiegenen fachlichen Anforderungen – zum Anlass für die Einführung neuer Steuerungsformen und personalpolitischer Strategien nehmen. Diese Dimension der Ökonomisierung lässt sich anhand von drei Merkmalen beschreiben:

- Ein wichtiger Indikator ist die Frage, wie sich *Arbeitspensum und Arbeitsteilung* entwickelt haben. Ist das Arbeitspensum in der Wahrnehmung der Führungskräfte und Beschäftigten, aber auch anhand von objektiven Daten (z.B. Fallzahlen) in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen? Handelt es sich um rein quantitative oder auch um qualitative Änderungen (Aufgabenkomplexität, „Schwierigkeit“ der Fälle etc.)? Die Arbeitsteilung innerhalb der Organisationen kann durch unterschiedliche Logiken geprägt sein: Sie kann einerseits das Ziel verfolgen, die Arbeitsaufgaben (mehr oder weniger) „gerecht“ auf die Beschäftigten zu verteilen; sie kann andererseits fachlichen Zielen wie z.B. der Optimierung von Qualität folgen. Schließlich kann sie auch effizienzfunktional ausgelegt sein, also dem Ziel dienen, möglichst viel Leistung mit knappen Personalressourcen zu erzielen.
- Ein weiteres wichtiges Merkmal ist die Art und Weise, wie die Arbeit in den Organisationen gesteuert wird. Dabei ist der Frage nachzugehen, inwiefern qualitative oder rein quantitative *Steuerungsinstrumente* eingesetzt werden – beispielsweise wenn in der Steuerung durch eine Einführung auf Elemente der Kostensenkung eine Verdichtung

der Arbeit befördert wird, die in ein Spannungsverhältnis zur Ergebnisqualität der Arbeit geraten kann. Konkret ist dabei von Relevanz, ob z.B. Formen dezentraler Budgetierung eingeführt werden, welche Rolle finanzielle Aspekte oder Qualitätsaspekte als Erfolgskriterien spielen und wie diese Aspekte in die Dichte und Form von Dokumentationsanforderungen eingehen.

- Die *Personalpolitik* schließlich ist ein zentraler Bereich, in dem die Jugendämter auf finanzielle Rahmenbedingungen, aber auch auf fachliche Anforderungen reagieren müssen. Hier ist vor allem von Bedeutung, welche inhaltlichen und Qualifikationsstrukturen vorzufinden sind, inwieweit Vollzeitarbeitsplätze angeboten oder Teilzeitarbeit (ggf. als Instrument externer Flexibilisierung) eingesetzt werden und inwiefern die Jugendämter sich in der Lage sehen, mit ihren Gehalts- und Beschäftigungsstrukturen die notwendigen Fachkräfte in der Einrichtung zu halten.

Eine dritte Dimension der Ökonomisierung betrifft die *Arbeitsprozesse und das Arbeitshandeln* der Beschäftigten selbst. Für die Untersuchung ist dabei von besonderer Relevanz, wie die Beschäftigten im Kontext der jeweiligen Organisations- und Personalpolitik ihrer Einrichtung den Zeit- und Kostendruck in der alltäglichen Arbeit wahrnehmen und zum Bestandteil der eigenen Arbeitsorientierungen machen – gewissermaßen die Anpassungsleistung aber auch Aneignung der Ökonomisierung durch das Subjekt. Diesem Aspekt soll anhand von drei Merkmalen nachgegangen werden:

- Zunächst ist von Bedeutung, inwiefern in der Wahrnehmung der Beschäftigten die Interaktion mit ihren Klientin-

nen und Klienten durch Aspekte der *Zeitökonomie* geprägt ist. Dazu gehören der Aspekt (zunehmender) Zeitkalküle im Arbeitsprozess, die Wahrnehmung von Zeitdruck und die Veränderung des Zeitdrucks über den Zeitverlauf.

- Ein weiteres Merkmal stellt der Aspekt der *Kostenkalküle in der Arbeitsverrichtung* dar, also die Frage, inwieweit die Anforderung, „kostensparend“ zu arbeiten, für die Beschäftigten dominant ist bzw. in den letzten Jahren dominant geworden ist, und inwiefern sich ein Kostenbewusstsein bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jugendämtern etabliert hat.
- Schließlich ist von Relevanz, wie sich die Realität des Marktes im Arbeitsverständnis der Beschäftigten niederschlägt, also die eigene *Arbeit als unternehmerisches Handeln* begriffen wird, und welche Friktionen sich hieraus mit Blick auf ein professionelles Arbeitsverständnis ggf. verbinden. Konkret drückt sich dies zum Beispiel in der Frage aus, ob für die Beschäftigten die Bewältigung betrieblich gesetzter „Sparvorgaben“ handlungsleitend ist, oder ob sie ihr Handeln an professionell gesetzten Qualitätsstandards orientieren bzw. inwieweit eine Integration beider Anforderungen gelingt.

4.1.2 AKTIVIERUNG

Aufgrund der Komplexität des Begriffs der Aktivierung erfordert seine Operationalisierung einige weitergehende Überlegungen. Zum einen werden mit Aktivierung sehr unterschiedliche Sachverhalte benannt, zum anderen finden Elemente der Aktivierung, wie sie im vorangegangenen Kapitel dargelegt wurden, in verschiede-

nen Handlungsansätzen der Sozialen Arbeit ihren Niederschlag, ohne dass dieser Begriff in Fachkonzepten oder Ähnlichem ausdrücklich benannt werden muss. In die Untersuchung wurden deswegen nicht nur die expliziten Elemente der Aktivierung einbezogen (z.B. Einbindung und Inpflichtnahme, Ressourcenorientierung usw.), sondern auch solche Inhalte, die mit ihr kongruent gehen (z.B. Hilfeplanverfahren) – auch wenn der Begriff der Aktivierung als solcher nur eine nachrangige Bedeutung hat.

Aktivierung wird auch hier auf den drei Ebenen der externen Rahmenbedingungen, der betrieblichen Umsetzung und des individuellen Umgangs mit den Aktivierungsanforderungen differenziert.

Auf der *Ebene der Rahmenbedingungen* ist für die Soziale Arbeit in den Jugendämtern von besonderer Bedeutung, inwiefern fachliche Anforderungen zur Aktivierung als externe Vorgabe normiert sind.

- Ein wichtiger Aspekt ist die Frage, inwiefern *staatlich gesetzte Vorgaben* existieren und wie stark diese Normen fixiert sind (gesetzliche Normierungen und Rechtsansprüche, untergesetzliche Vorgaben, Grad der Operationalisierung dieser Vorgaben in konkrete Handlungsanforderungen).
- Darüber hinaus kann Aktivierung explizit oder implizit als Anforderung in *Fachkonzepten* auftauchen, die in den Einrichtungen verfolgt werden. Hier ist von Bedeutung, welche Aspekte der Aktivierung in den Vordergrund gerückt werden und inwiefern aktivierend ausgelegte Konzepte konsistent oder inkonsistent zu anderen in dem jeweiligen Feld bedeutsamen fachlichen Konzepten sind.

- Für die Verbindlichkeit der fachlichen Normierung entscheidend ist der Aspekt der *Kontrolle* und Nachhaltung der Anforderungen. Dabei ist zunächst von Relevanz, inwiefern die Anforderungen eine eher unverbindliche Orientierung für die Arbeit der Organisationen darstellen oder aber als verbindliche Vorgaben zu verstehen sind. Zudem ist die Reichweite und Form der Kontrolle von Bedeutung; ob z.B. eine externe Kontrolle der Anforderungen stattfindet, ob direkt kontrolliert wird (Vor-Ort-Besuche etc.) oder eher indirekt (Dokumentation der Aktivitäten im Arbeitsprozess).

Die Umsetzung der fachlichen Anforderungen auf der *betrieblichen Ebene* wird ebenfalls anhand von drei Merkmalen erfasst:

- Im Rahmen der *Arbeitsorganisation* ist zu untersuchen, ob Aktivierung systematisch geplant wird, situativ im Arbeitsprozess erfolgt oder faktisch keine wichtige Rolle spielt. Ebenfalls ist auf dieser Ebene zu betrachten, ob das Vorgehen in der aktivierenden Dienstleistungsarbeit einer gewissen (explizit formulierten oder impliziten) Standardisierung folgt oder individuell am Bedarf des Adressaten bzw. der Adressatin ausgerichtet ist. Schließlich kann die Arbeitsteilung zwischen Beschäftigten mit aktivierenden Aufgaben und solchen ohne aktivierende Aufgaben organisiert werden.
- Ein wichtiger Aspekt ist die *aktivierende Interaktion*, die verschiedene mögliche Ausprägungen aufweist: Zum einen kann die Zielgruppe der Aktivierung variieren (direkter Klientenbezug oder soziales Umfeld wie Familie und Angehörige); es kann die Zielrichtung aktivierender Handlungen

differieren zwischen solchen, die dem Aufbau neuer Kompetenzen und solchen, die dem Erhalt von Kompetenzen dienen. Zum anderen kann die qualitative Ausrichtung von Aktivierung variieren: Sie kann z.B. als fördernde und unterstützende „Hilfe zur Selbsthilfe“ zum Ausdruck kommen, oder als fordernde Inpflichtnahme und Mitwirkungsanforderung in Erscheinung treten.

- Schließlich können in den Jugendämtern latente oder manifeste *Zielkonflikte* zwischen der Ökonomisierung und den Aktivierungsanforderungen auftreten: So ist bspw. denkbar, dass aktivierende Handlungen Zeit in Anspruch nehmen, die unter dem Ökonomisierungsdruck gar nicht vorhanden ist. Umgekehrt können durch erfolgreiche Aktivierung Hilfebezugszeiten verkürzt, dadurch Kosten gespart und wirtschaftlich positive Effekte für die Einrichtung erzielt werden. Die Kongruenz oder Inkongruenz von Aktivierung und Ökonomisierung ist daher ein wichtiges Differenzierungskriterium.

Aus Sicht der Beschäftigten ist in die Betrachtung einzubeziehen, inwiefern die Aktivierungsanforderungen sich in das *professionelle Selbstverständnis* einpassen, ob sie also kongruent sind zu den Vorstellungen „guter“ fachlicher Arbeit oder aber diesen Vorstellungen entgegenstehen und zu Spannungen führen, die individuell im alltäglichen Arbeitsprozess aufgelöst werden müssen.

4.2 EMPIRISCHES VORGEHEN

Die empirischen Arbeiten wurden in einem dreistufigen, aufeinander aufbauenden Verfahren durchgeführt. Der eigentlichen Erhebung war dabei eine Reihe von explorativen Experteninterviews

(n=7) mit Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Jugendhilferecht und -praxis vorgeschaltet. Diese vorgelagerte Interviewreihe fand im Frühjahr 2010 statt und diente dazu, das theoretische Wissen aus dem politischen und fachlichen Diskurs um Ökonomisierung, Aktivierung und Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Jugendhilfe sowie deren strukturelle Rahmenbedingungen empirisch zu fundieren und die Forschungsfragen an aktuellen Entwicklungen und Problemschwerpunkten der Praxis zu orientieren. Die Ergebnisse dieser Interviewgespräche sind zum Teil in die Beschreibung der Rahmenbedingungen der Jugendhilfe bzw. des ASD eingeflossen und dienten daneben der Entwicklung und Präzisierung der Erhebungsinstrumente für die anschließenden empirischen Schritte.

Das explorative Interviewsample setzte sich aus zwei ASD-Fachkräften, einem Mitarbeiter aus dem Bereich der Jugendhilfeplanung sowie einer ASD-Fachbereichsleitung zusammen, die jeweils in unterschiedlichen Jugendämtern tätig waren. Des Weiteren wurden orientierende Interviewgespräche mit einem Professor für Jugendhilferecht, einer Personalrätin, die in der kommunalen Verwaltung einer Großstadt u.a. für die Funktion der Mitarbeitervertretung verantwortlich zeichnet, sowie mit der ehemaligen Leitung eines Landesjugendamtes geführt.

Am Anfang der eigentlichen Erhebung standen im Sommer 2010 Organisationsanalysen. Basierend auf leitfadengestützten Interviews mit Führungskräften in vier unterschiedlichen Jugendämtern wurden zum einen die Rahmenbedingungen fokussiert, unter denen die Einrichtungen ihre Funktionstüchtigkeit sicherstellen, zum anderen die Strategien der Organisationsgestaltung und Personalpolitik des Einrichtungsmanagements erhoben. Als zweiter Schritt

wurde im Herbst 2010 die Ebene der Arbeitsanforderungen und Arbeitsprozesse zunächst durch eine qualitative Befragung von Beschäftigten ausgeleuchtet. Auf Basis der mit den beiden qualitativen Schritten gewonnenen Informationen wurde eine detaillierte Einzelfallstudie für das Arbeitsfeld des ASD erstellt. Zugleich dienten die qualitativen Ergebnisse der Konstruktion eines Fragebogens, mit dessen Hilfe eine breiter angelegte quantitative Beschäftigtenbefragung im Sommer 2011 durchgeführt wurde. Dabei ermöglichte die standardisierte Befragung eine Überprüfung der aus der qualitativen Empirie gewonnenen Ergebnisse auf einer verbreiterten Basis und ergänzte somit die Fallstudienbefunde.

4.2.1 DER ALLGEMEINE SOZIALE DIENST ALS UNTERSUCHUNGSEINHEIT

Im Spannungsfeld der beschriebenen Transformation im sozialstaatlichen Gefüge durch Prozesse der Ökonomisierung und der Aktivierung, der gesellschafts-, beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Relevanz, die der Kinder- und Jugendhilfe zukommt, sowie der gestiegenen Ansprüche, die an diesen Bereich gerichtet werden, zeichnen den ASD verschiedene formelle und inhaltliche Aspekte als gleichermaßen geeignete wie relevante Analyseeinheit für das Untersuchungsvorhaben aus:

- Innerhalb der Diversität, die im Strukturgeflecht der Kinder- und Jugendhilfe vorherrscht (Einrichtungs- und Methodenvielfalt, unterschiedliche Rechtsformen, Angebotsspezifizierungen etc.), ist der ASD eine der wenigen Organisationseinheiten, die ein ausreichendes Maß an Vergleichbarkeit erwarten lässt (dies begründet sich u.a. aus den Darstellungen im Abschnitt 1.4 zur gesellschaftspo-

litischen Funktion und Aufgabenstellung des Jugendamtes, speziell des Allgemeinen Sozialen Dienstes). Darüber hinaus handelt es sich beim ASD um ein verhältnismäßig kleines Beschäftigungsfeld. Da sich die Anzahl kommunaler Jugendämter in Deutschland auf knapp 650 beläuft, ist auch die Menge der ASD-Mitarbeiter/innen mit ca. 9.600 vergleichsweise überschaubar (vgl. Statistisches Bundesamt, 2012).

- Da der ASD Teil der öffentlichen Verwaltung ist, ist das Arbeitshandeln seiner Mitarbeiter/innen unmittelbar an aktuelle sozialstaatliche Entwicklungen (Gesetzgebung) gebunden. Der ASD ist somit als unmittelbarer Ort der Umsetzung sozialstaatlicher Ziele zu begreifen. An dieser Schnittstelle (ASD/Bürger) – so die Erwartung – finden Effekte auf das Arbeitshandeln durch Ökonomisierung und Aktivierung einen deutlichen Niederschlag und lassen sich hier rekonstruieren.
- Als Zuweisungsorgan öffentlicher Finanzmittel fungiert der ASD als Transmissionsriemen staatlicher Interessen nicht nur im unmittelbaren Verhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft, sondern ebenso im Verhältnis zwischen Staat und freien bzw. privaten Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Letztere weisen mitunter eine gegensätzliche Finanzierungslogik auf und folgen anderen Dynamiken, als es beim öffentlichen Träger der Fall ist. Diese *primus inter pares* Stellung des ASD in Finanzierungsangelegenheiten prädestinieren ihn als Untersuchungseinheit, wenn es um Fragestellungen nach Ökonomisierung in der Kinder- und Jugendhilfe geht.

- Speziell mit Blick auf die Professionalisierung der Sozialen Arbeit kommt dem ASD eine Sonderstellung zu, die ihn für die Untersuchung interessant macht: Wie bereits erwähnt tritt der ASD als Teil der öffentlichen Verwaltung in Erscheinung und hat somit staatliche Interessen zu vertreten. Zugleich ist das Jugendamt aber auch eine „sozialpädagogische Behörde“ (Müller, 1994, S. 13), deren Verwaltungshandeln sich stets an sozialarbeiterischer Fachexpertise zu orientieren hat und die im Dienste ihrer Klientel Interessensvertretung und Themenanwaltschaft übernimmt. Das Jugendamt ist also ursprünglich nicht als bloßer Umsetzer sozialpolitischer Zielstellungen konzipiert, sondern ebenso als Mitgestalter – rechtlich ausgestattet mit einem aktiven Einmischungsauftrag in jugendhilferelevanten Themen (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII). Wie sich die Ausgestaltung dieser Doppelfunktion unter finanzieller Engführung und neuen fachlichen Aktivierungsanforderungen vollzieht, ist ein Untersuchungsgegenstand, der den ASD als Analyseeinheit besonders qualifiziert.

Der ASD befindet sich also in vielerlei Hinsicht in einer ambivalenten Situation, die ihn sowohl hinsichtlich „Ökonomisierung“ als auch für das Thema „Aktivierung“ besonders auszeichnen. So unterliegt sein Handeln zum einen einer starken gesetzlichen Normierung, aus der heraus sich ein Spannungsfeld zwischen Sparsamkeitsanforderungen („Wirtschaftlichkeitsgebot“) bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Leistungserbringung (individuelle Rechtsansprüche, staatliches Wächteramt, Garantenstellung) ergibt. Bezogen auf den Aktivierungsauftrag agiert der ASD häufig in der para-

doxen Situation, Klientinnen und Klienten gegen deren Willen „Hilfe zur Selbsthilfe“ angedeihen lassen zu müssen.

Trotz aller „regionalen Disparitäten“ (Rätz-Heinisch, Schröer & Wolff, 2009, S. 174) erweist sich der ASD mittels seiner fachlich-funktionalen Ausrichtung, seiner unmittelbaren Anbindung an die öffentliche Verwaltung und seiner rechtlichen Bestimmungen somit als günstige, ein Mindestmaß an überregionaler Vergleichbarkeit bietende Organisationskategorie in der Jugendhilfe.

4.2.2 AUSWAHL DER UNTERSUCHUNGSEINHEITEN UND FELDZUGANG

Für die qualitativen Analysen wurden vier unterschiedliche Jugendämter ausgewählt. Um dabei ein möglichst breites Spektrum mit Blick auf die zu erwartende Heterogenität der Jugendhilfeandschaft zu erreichen, wurde eine regionale Schwerpunktsetzung vorgenommen. Dabei sollten zum einen Jugendämter aus prosperierenden Regionen und solchen, die wirtschaftlich vergleichsweise schwächer gestellt sind, einbezogen werden. Zum anderen sollten sich im Sample sowohl städtische Jugendämter, deren Einzugsgebiete einen urbanen Charakter aufweisen, als auch Kreisjugendämter mit ländlich geprägten Verwaltungsgebieten wiederfinden.

Tabelle 6: Überblick zu den Untersuchungseinrichtungen

		Rheinland-Pfalz	Thüringen
Stadt	Einwohnerzahl	ca. 100.000	ca. 200.000
	Einwohner/km ²	ca. 900	ca. 800
Land	Einwohnerzahl	ca. 90.000	ca. 60.000
	Einwohner/km ²	ca. 60	ca. 120

Die Auswahl fiel auf jeweils ein städtisches und ein ländliches Jugendamtsgebiet in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Thüringen, wobei die herausgesuchten Jugendämter im Ländervergleich außerdem ähnliche Größenordnungen aufweisen sollten (siehe Tabelle 6).

Der Feldzugang zur qualitativen Erhebung erfolgte zunächst über ein postalisches Anschreiben verschiedener Jugendämter und eine nachgeschaltete fernmündliche Ansprache der jeweiligen Amtsleitungen. Insgesamt erwies sich der Feldzugang als sehr voraussetzungsvoll. In den Telefonaten zur Kontaktaufnahme wurde zwar regelmäßig die Relevanz der Fragestellungen nachdrücklich bekräftigt, die Teilnahme- bzw. Interviewanfrage als solche dann aber mit Rekurs auf die knappe Personalbesetzung zurückgewiesen. Insgesamt wurden 20 Jugendämter angefragt, bis sich schließlich vier Einrichtungen zur Mitwirkung an der Studie bereit erklärten.

4.2.3 ORGANISATIONSANALYSE

Im Rahmen der Organisationsanalyse wurden in vier kommunalen Jugendämtern Kurzfallstudien durchgeführt. Die Datenerhebung erfolgte zwischen Juni und September 2010.

Innerhalb des organisationalen Kontextes realisieren sich die konkreten Rahmenbedingungen, die Ressourcen und Kompetenzen, unter denen die Fachkräfte ihre Arbeit mit den Adressatinnen und Adressaten des Allgemeinen Sozialen Dienstes umzusetzen haben. Zur Erhebung des jugendamtspezifischen Arbeits- und Dienstleistungskontextes wurden die Amtsleitungen der Einrichtungen im Rahmen leitfadengestützter Experteninterviews (vgl. Bogner, Littig & Menz, 2002) zu den ökonomischen und politischen Rahmenbe-

dingungen ihrer Institutionen, zu den Zielsetzungen und Organisationsstrategien, zu den Schwerpunktsetzungen der Sozialarbeit sowie zur Führungs- und Steuerungsphilosophie im jeweiligen Jugendamt befragt. Außerdem wurden weitere Experteninterviews mit operativen Führungskräften (ASD-Fachbereichsleitungen) geführt, welche insbesondere für die Feinsteuerung der Dienstleistungsprozesse, die fachlichen Orientierungen und Impulse für die Arbeit der Fachkräfte verantwortlich zeichnen und eine größere „organisationale Nähe“ zum operativen Geschäft der Sozialen Arbeit haben, als die Amtsleitung. Die Organisationsanalyse sah ebenso vor, die Personalvertretungen in der öffentlichen Verwaltung nach ihren Einschätzungen zur Entwicklung der Arbeit und zu den Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation zu befragen. Um auch eine betriebliche „Außenperspektive“ einzuholen, erfolgten überdies Interviews mit Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses. Als kommunales Verfassungsorgan bzw. Teil der kommunalen Vertretungskörperschaft bekleidet der Jugendhilfeausschuss zwar keine operativen Funktionen innerhalb der Verwaltung des Jugendamtes. Qua seines Mandates gehört er jedoch zur Organisationsstruktur der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und nimmt im Rahmen seines Beschlussrechtes strategische Entwicklungsaufgaben wahr.

Insgesamt wurden 17 Interviews mit den genannten Leitungspersonen geführt. Die Interviews wurden mit Tonband aufgezeichnet und zum Teil transkribiert, zum Teil in ausführlichen Protokollen dokumentiert.

Vor dem Hintergrund dieser Datenbasis sollte der organisationale Kontext der Arbeit des ASD erschlossen und dabei sowohl regionale Spezifika, als auch überregional vergleichbare Entwicklungs- und

Diskurslinien berücksichtigt werden. Bei der Datenanalyse wurde besonders darauf geachtet, diejenigen Trendlinien und Charakteristika herauszuarbeiten, die verallgemeinerbare „Ökonomisierungsmuster“ aufwiesen bzw. auf übergeordnete Sinnzusammenhänge mit Blick auf Aktivierungspraxen abstellten.

4.2.4 QUALITATIVE BESCHÄFTIGTENBEFRAGUNG

Im Anschluss und in Erweiterung der Organisationsanalyse wurde im Oktober und November 2010 eine Interviewbefragung von ASD-Fachkräften durchgeführt, die auf die Ebene der Arbeitsprozesse fokussierte und dabei u.a. die jeweils typischen Anforderungen der Dienstleistungsarbeit im ASD zum Gegenstand hatte. Dazu wurden in einer qualitativen Beschäftigtenbefragung elf Sozialarbeiter/innen interviewt, die als Fachkräfte in der direkten Dienstleistungsinteraktion mit den Klientinnen und Klienten des ASD stehen. Die Befragung wurde in Form von Intensivinterviews (Hopf, 1995) durchgeführt, in denen folgende Erhebungsbereiche im Mittelpunkt standen:

- Beruflicher Werdegang und berufsbiografisch bedeutsame Entscheidungen.
- Professionelles Selbstverständnis und Arbeitsorientierungen.
- Anforderungen und Belastungen der Dienstleistungsinteraktion mit Klientinnen und Klienten.
- Arbeitsabläufe, Arbeitsanforderungen und ihre Veränderungen.
- Subjektive Orientierungen zu „guter Arbeit“ bzw. „guter Dienstleistung“ und „Professionalität“.

- Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Arbeitssituation und der Dienstleistungsqualität.

Die Interviews wurden mithilfe thematischer Leitfäden durchgeführt, enthielten zu einigen Themenbereichen (z.B. berufsbiografische Entscheidungen, professionelle Orientierungen) allerdings auch offenere Gesprächseinladungen. Letztere sollten narrative Ausführungen ermöglichen, um den subjektiven Deutungsangeboten und Orientierungen ebenso Raum zu schenken, wie heuristischen Momenten (Holtgrewe, 2002; Schütze, 1977). Das in der Organisationsanalyse und in den Intensivfallstudien gewonnene Material wurde transkribiert und in Anlehnung an das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring, 1993) ausgewertet. Analyseeinheiten bildeten sich zum einen aus der Struktur des Leitfadens, zum anderen durch:

- das in den Fragestellungen formulierte Erkenntnisinteresse sowie die Zielstellungen der Untersuchung (vgl. Kapitel 2 „Fragestellung und forschungsleitende Thesen“),
- die dominierenden Deutungsangebote und Thematisierungslinien, die von den befragten Akteuren in den Interviews artikuliert wurden,
- die systematische Darstellung der Dienstleistungsanforderungen, der Praxis der Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie der Arbeitspraxis und der Interaktion der Fachkräfte zu den Adressaten der Dienstleistung.

Die Ergebnisse sowohl der Experten- wie auch der Beschäftigtenbefragung wurden – ergänzt durch Dokumenten- und Sekundäranalysen – als Fallstudie aufbereitet. Im Rahmen der Verdichtung der Ergebnisse konnten somit Strukturmerkmale des Wandels und

Folgen für die Arbeitsanforderungen und -bedingungen ebenso herausgearbeitet werden, wie die Ressourcen und Strategien der Organisation bzw. der Beschäftigten, um diese Anforderungen produktiv zu bewältigen. Zugleich dienten die Ergebnisse der qualitativen Befragung als Grundlage für die Generierung der leitenden Fragestellungen und Hypothesen für die standardisierte Beschäftigtenbefragung.

4.2.5 STANDARDISIERTE BESCHÄFTIGTENBEFRAGUNG

Den dritten und abschließenden empirischen Schritt der Untersuchung bildete eine bundesweite standardisierte Beschäftigtenbefragung. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich vom 01.07.2011 bis 31.08.2011. Mit dieser Befragung sollten die aus den Fallstudien gewonnenen Ergebnisse auf eine breitere empirische Basis gestellt werden.

Dabei diene die quantitative Erhebung vor allem einer systematischen Prüfung der vor dem Hintergrund der qualitativen Ergebnisse gebildeten Hypothesen. Durch Verfahren der deskriptiven und schließenden Statistik sollten schließlich Hinweise gefunden werden, ob und inwieweit sich aus den Befunden der Organisationsanalyse und der qualitativen Beschäftigtenbefragung mehr oder weniger verallgemeinerbare Tendenzen mit Blick auf die Ausprägungen von Ökonomisierung und Aktivierung sowie ihrer Folgen für die Dienstleistungsarbeit im ASD ableiten ließen.

Da sich der Feldzugang bei den vorangegangenen Untersuchungsschritten als verhältnismäßig schwierig herausgestellt hatte, sollte für die standardisierte Befragung ein möglichst niedrighschwelliges Verfahren greifen. Aus dieser Überlegung heraus wurde die quantitative Erhebung mittels einer teilgeschlossenen Onlinebefragung

durchgeführt (siehe hierzu auch den Abschnitt 4.2.7 „Methodische Reflexion“).

Die Rekrutierung der Befragungsteilnehmer erfolgte überwiegend dezentral. Zwar konnten einige wenige Multiplikatoren (Landkreis- bzw. Städtetage) zur Unterstützung der Befragung gewonnen werden, wodurch die Jugendämter in zwei Bundesländern von zentraler Stelle auf die Studie hingewiesen wurden. Der überwiegende Teil der Akquise erfolgte jedoch dergestalt, dass bundesweit sämtliche kommunale Jugendämter, von denen entsprechende Kontaktdaten zu ermitteln waren, schriftlich für eine Teilnahme angefragt wurden. Auf diesem Weg wurden insgesamt knapp 550 Jugendämter kontaktiert. Über die schriftliche Befragung konnten schließlich 368 ASD-Beschäftigte erreicht werden (siehe Stichprobenbeschreibung). Die Auswertung der Befragung erfolgte computergestützt (mittels SPSS) anhand deskriptiver und schließender statistischer Verfahren.

4.2.6 FRAGEBOGEN UND ITEMKONSTRUKTION

Die oben genannten Ziele der standardisierten Beschäftigtenbefragung spiegeln sich in der Fragebogenkonstruktion wider. Durch das im Zuge der Interviewbefragung erlangte Feldwissen konnten gezielt Inhalte aufgegriffen und fokussiert werden, die im ASD zum einen thematisierungsüblich sind. Zum anderen konnten diese Inhalte (insbesondere mit Blick auf Ökonomisierung, Aktivierung und professionelles Handeln) in einem branchentypischen Vokabular abgefragt werden.

Insgesamt setzte sich das Erhebungsinstrument aus ca. 50 Items zusammen, die in fünf Frageblöcke gegliedert waren. Die ersten vier Blöcke des Fragebogens bezogen sich auf primär auf den ei-

gentlichen Inhalt, der letzte Teil diente der Erhebung formeller soziodemografischer Daten und variierte.

Zur Beantwortung der Fragen aus den ersten vier Blöcken wurde eine Vierer Likert-Skala mit den Polen „trifft völlig zu“ und „trifft gar nicht zu“ sowie einem Feld „weiß nicht/keine Angabe“ vorgegeben.¹⁶ Die soziodemografischen Items wiesen zum Teil nominale Antwortvorgaben auf (z.B. „kreisfreie Stadt“ oder „Landkreis“) zum Teil offene Textfelder (z.B. bei „Alter“, „Beschäftigungsdauer“).

Innerhalb der fünf Blöcke wurden folgende inhaltliche Schwerpunkte gesetzt:

1. Der erste Fragebogenabschnitt zielte auf die *Beurteilung der wirtschaftlichen Situation* des Jugendamtes sowie auf Einschätzungen zum Zeit- und Kostendruck und zur Entwicklung des Arbeitspensums der Sozialarbeiter/innen ab. Grundlegend für die Itemauswahl waren zum einen die oben formulierte Operationalisierung des Ökonomisierungsbegriffs, zum anderen die Ergebnisse aus den Fallstudien.
2. Gegenstand des zweiten Frageblocks waren *Anforderungen und Ansprüche*, die extern an die Dienstleistungsarbeit der im ASD beschäftigten Befragten gestellt werden. Die Items bezogen sich auf die Erwartungen der Klientinnen und Klienten im Arbeitsalltag der Fachkräfte, die Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Dokumentationspflichten und Einschät-

¹⁶ Mittelwerte werden in den Fallstudien zwischen 1,0 und 4,0 angegeben. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass 1,0 der Aussage „trifft gar nicht zu“ und 4,0 der Aussage „trifft völlig zu“ entspricht.

zungen zu allgemeinen fachlichen Anforderungen der Jugendhilfebranche.

3. Der dritte Teil des Fragebogens beinhaltet Items zur *Aktivierung bzw. zu professionellen Orientierungen*. Aufgegriffen wurden hierfür zentrale branchentypische Aktivierungselemente wie Prävention, Partizipation, Fallmanagement, Zwang und Kontrolle sowie entsprechende fachliche Anforderungen.
4. Der letzte inhaltliche Block setzte sich aus Items zusammen, die im weiteren Sinne mit der *Wahrnehmung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen* zu tun haben. Zur Beantwortung standen Fragen zur Zufriedenheit mit dem Gehalt, gesundheitlichen Belastungsmomenten, zum Empfinden bzgl. der Arbeitsplatzsicherheit, zur Planbarkeit der Freizeit und deren Vereinbarkeit mit beruflichen Anforderungen sowie Fragen zu möglichen Absichten, die Einrichtung oder den Beruf zu wechseln.
5. Der abschließende Fragenblock diente der Erfassung *soziodemografischer Daten*, arbeitssoziologisch relevanter Merkmale und weiterer unabhängiger Variablen.

4.2.7 METHODISCHE REFLEXION

Nach den Erfahrungen beim Feldzugang für die qualitative Erhebung wurde bei der standardisierten Beschäftigtenbefragung ein Verfahren angestrebt, das den eingeschränkten zeitlichen Ressourcen der Einrichtungen Rechnung trägt. Das bedeutete, dass der Fragebogen zum einen relativ knapp gehalten werden musste. Zum anderen wies das klassische Vorgehen, Fragebögen in Papierform zu verschicken, in dieser Hinsicht entscheidende Nachteile

auf, da es mit der zusätzlichen Aufgabe für die Einrichtungen verbunden ist, die Bögen zentral auszugeben, sie bis zu einem Stichtag wieder einzusammeln und dann zurückzuschicken. Die Durchführung einer Online-Befragung stellte unter forschungspragmatischen Aspekten das größtmögliche Entgegenkommen bei gleichzeitiger Wahrung methodischer Prinzipien dar. Mehrfachteilnahmen wurden mittels eines IP-Sicherungsmechanismus verhindert, der Möglichkeit externer Einflussnahme auf die Befragung wurde mit einem Passwortschutz begegnet.

Methodisch betrachtet ist dieses Vorgehen nicht unbedingt als nachteilig gegenüber dem klassischen *pen & paper*-Verfahren mit ausgedruckten Fragebögen einzustufen. Bei beiden Methoden ließe sich der tatsächliche Rücklauf nur bestimmen, wenn ausreichend Kenntnis der jeweiligen Einrichtungsgrößen bestünde (hierüber geben die Daten des statistischen Bundesamtes keine Auskunft). Repräsentativität kann in beiden Fällen durch Selektionseffekte eingeschränkt werden: Auf der einen Seite kann nicht kontrolliert werden, inwieweit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im jeweiligen Jugendamt überhaupt Zugang zur Befragung eingeräumt wird (Fremdselektion). Andererseits besteht das Phänomen der Selbstselektion, also dass Probanden selbst darüber bestimmen können, ob sie teilnehmen oder nicht, unabhängig davon, ob eine Untersuchung mittels Onlineformular oder Papierbogen erfolgt. Schließlich könnte man das Risiko, dass ein und dieselbe Person mehrfach an der Befragung teilnimmt, nur dann vollkommen ausschließen, indem man an anderen Stellen methodische Abstriche macht (beispielsweise auf Kosten des Anonymitätsversprechens) oder einen unverhältnismäßigen Mehraufwand dahin ge-

hend betreibt, dass man durch den Einsatz von Interviewern eine Face-to-Face-Situation bei der Befragung herstellt.

Verzerrungseffekte im Sinne eines *non-response bias* (vgl. Häder, 2006, S. 174ff.) und damit verbundene systematische Antwortausfälle bestimmter Teilnehmergruppen dürften in der Stichprobe eine eher untergeordnete Rolle spielen. Mit Blick auf die Teilnahmefähigkeiten (EDV-Kenntnisse) sowie die Zugriffsmöglichkeiten (internetfähiger PC) der Mitarbeiter/innen auf einen Online-Fragebogen zeigen sich für die Zielgruppe günstige Voraussetzungen, da der Arbeitsalltag einer Fachkraft im Jugendamt zu einem erheblichen Teil von elektronischer Datenverarbeitung geprägt ist, und sie in der Regel über einen eigenen Computer verfügt.

4.3 STICHPROBENBESCHREIBUNG

Im Folgenden werden die Stichproben der qualitativen und quantitativen Erhebung kurzerhand beschrieben. In der qualitativen Samplebeschreibung werden außerdem einige Strukturdaten der untersuchten Einrichtungen vorgestellt. Das qualitative Gesamt-sample umfasst insgesamt 28 Interviews aus der Organisationsanalyse und der qualitativen Beschäftigterhebung, das quantitative Datenmaterial beläuft sich auf 368 ASD-Mitarbeiter/innen.

4.3.1 QUALITATIVES SAMPLE

Bezüglich der Beschäftigtenstruktur der Einrichtungen (siehe Tabelle 7), in denen die Interviewbefragungen durchgeführt wurden, ragt eines der Jugendämter mit 33 ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als vergleichsweise groß heraus. Dagegen weisen die drei anderen Einrichtungen mit sechs bis neun Beschäftigten einen jeweils ähnlichen Personalumfang auf.

Typisch für den Jugendhilfebereich ist das Verhältnis von männlichen zu weiblichen Beschäftigten, das im vorliegenden Sample mit ungefähr 20 zu 80 Prozent abgebildet ist. Akademiker/innen machen in den befragten Jugendämtern mit ca. 67 Prozent einen geringeren Anteil am Personal aus, als dies in der Gesamtpopulation der Fall ist (ca. 85 %). Das Personal in der Stichprobe, das ohne Hochschulausbildung im ASD beschäftigt ist, wurde durch Weiterbildungen für die Arbeit im Jugendamt aufqualifiziert. Diese Abweichung begründet sich auf den historischen Umstand in der Kinder- und Jugendhilfe der Neuen Bundesländer, dass zahlreiche Fachkräfte, die vor der Wiedervereinigung zum Teil jahrzehntelang auf funktional äquivalenten Stellen tätig waren, nach der Wende in die neugegründeten Jugendämter überführt werden mussten.

Größere Abweichungen von der Gesamtbeschäftigtenstruktur finden sich beim zeitlichen Beschäftigungsumfang (vgl. Statistisches Bundesamt, 2008). Während im Gesamtbereich des ASD lediglich um die 55 Prozent Vollzeittätige anzutreffen sind, haben die Beschäftigten der untersuchten Einrichtungen zu über 90 Prozent einen Vollzeitarbeitsplatz.

Tabelle 7: Beschäftigungsstruktur in den untersuchten Jugendämtern

Land	Thüringen		Rheinland-Pfalz	
Region	Städtisch	Ländlich	Städtisch	Ländlich
Anzahl Beschäftigte ASD insgesamt	33	6	9	7
Anzahl Teilzeitkräfte	3	0	1	1
Anzahl weibliche Beschäftigte	28	5	7	5
Beschäftigte mit Fachausbildung	14	4	0	0
Akademiker/innen	19	2	9	7

Das empirische Material, das der Fallstudie zugrunde liegt, wurde durch Interviews mit Führungskräften und Beschäftigten erhoben

(siehe Tabelle 8). Die Führungskräfteinterviews (Amtsleitung, Fachbereichsleitung, Personalvertretung, Jugendhilfeausschuss) wurden in allen vier Einrichtungen durchgeführt, das Sample der qualitativen Beschäftigtenbefragung verteilt sich dagegen auf drei Jugendämter: Auf zwei Einrichtungen kreisfreier Städte in Rheinland-Pfalz (n=5) und Thüringen (n=4) und ein in einem thüringischen Landkreis (n=2) angesiedelten Jugendamt. Das rheinland-pfälzische Kreisjugendamt konnte es nicht ermöglichen, eine ausreichende Anzahl an ASD-Mitarbeitern für die Interviewbefragung freizustellen, was mit der hohen zeitlichen Auslastung des Personals begründet wurde.

Tabelle 8: Interviewsample

Funktion	Thüringen		Rheinland-Pfalz	
	Städtisch	Ländlich	Städtisch	Ländlich
Amtsleitung	1	1	1	1
Fachbereichsleitung	1	1	1	1
Jugendhilfeausschuss	1	1	1	1
Personalrat	1	1	2	1
Fachkräfte	4	2	5	0
Gesamt	8	5	10	4

Von den elf befragten ASD-Fachkräften waren neun Frauen und zwei Männer im Alter zwischen 30 und 57 Jahren. Zwei der Befragten hatten als höchsten Schulabschluss die Mittlere Reife, neun verfügten über entweder über die Allgemeine oder die Fachgebundene Hochschulreife. Alle Interviewpartner/innen waren in Vollzeit bzw. vollzeitnahe beschäftigt und verfügten über einen unbefristeten Arbeitsvertrag (zum Teil lag eine Verbeamtung vor). Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit im Jugendamt lag bei ca. 8,5 Jahren.

4.3.2 QUANTITATIVES SAMPLE

Die standardisierte Beschäftigtenbefragung ergab insgesamt 368 gültige Teilnahmen. Durch die Abfrage der Einrichtungspostleitzahlen war es außerdem möglich festzustellen, aus wie vielen unterschiedlichen Jugendämtern eine Beteiligung an der Befragung erfolgte. Obwohl an dieser Stelle höhere Antwortausfälle zu erwarten waren (insbesondere bei kleineren Einrichtungen mit entsprechend geringeren Mitarbeiterzahlen), gaben schließlich 313 Teilnehmer/innen den genauen Standort ihrer Einrichtungen zu erkennen. Dadurch ließ sich berechnen, dass sich das Sample aus dem Personal von mindestens 87 unterschiedlichen Jugendämtern rekrutierte, wobei pro Einrichtung im Schnitt zwischen drei und vier Beschäftigte teilnahmen. Insgesamt wurden durch die Befragung somit – ausgehend von einer Grundgesamtheit von 656 Jugendämtern sowie 9.664 im ASD tätigen Personen im Jahr 2010 (vgl. Statistisches Bundesamt, 2012) – ca. 13 Prozent aller Jugendämter bzw. vier Prozent des gesamten ASD-Personals erreicht.¹⁷

43,8 Prozent der Befragten arbeiteten in einem Kreis-Jugendamt, 56,2 Prozent in einem Stadt-Jugendamt. In Bezug auf das kommunale Verwaltungsgebiet der im Sample vertretenen Einrichtungen liegt also eine geringfügige Überzahl an kreisfreien Städten gegenüber Landkreisen vor. Aus dem westdeutschen Bundesgebiet stammten knapp 86 Prozent der Teilnehmer/innen, aus den neuen Bundesländern waren es ca. 14 Prozent (siehe Tabelle 9).

¹⁷ Dabei entspricht das Sample von 368 nahezu exakt der nach den gängigen Verfahren ermittelten idealen Stichprobengröße von 370 bei einem Konfidenzintervall von 95 Prozent, einem Standardfehler von 5 Prozent und einer Grundgesamtheit von 9.664.

Das durchschnittliche Alter der befragten ASD-Fachkräfte lag bei ca. 42 Jahren. Die Stichprobe setzte sich aus ca. 70 Prozent Frauen und 30 Prozent Männern zusammen. Verschwindend gering war die Anzahl derjenigen Beschäftigten, die eine nicht-deutsche Staatsangehörigkeit aufwiesen: Das Sample rekrutierte sich zu lediglich 0,8 Prozent aus nichtdeutschen Teilnehmern.

Vom formalqualifikatorischen Hintergrund her waren 331 Sozialarbeiter/innen (Soziale Arbeit bzw. Sozialpädagogik), fünf Erzieher/innen und 28 Personen mit sonstigen Hochschulabschlüssen vertreten (u.a. Erziehungswissenschaften, Psychologie). Mit über 90 Prozent dominierte die Soziale Arbeit somit die Qualifikationsstruktur im ASD. Bezogen auf das funktionale Hierarchiegefüge gliedert sich das Sample in 30 Jugendamtsleitungen, 59 Fachbereichsleitungen (Fachbereich ASD) sowie in 279 ASD-Fachkräfte. Die operative Ebene war demnach durch ca. 75 Prozent in der Stichprobe repräsentiert, während die Leitungsebene etwa ein Viertel der Befragten stellte.

Ferner ergab die Auszählung der beschäftigungsbezogenen Daten, dass in der Stichprobe knapp 81 Prozent Vollzeitkräfte vertreten waren, was bedeutet, dass lediglich 19 Prozent der Befragten in Teilzeit arbeiteten. Betrachtet man nur die teilzeittätigen Befragten, so zeigte sich für die Teilstichprobe ein durchschnittliches Stellenvolumen von knapp 67 Prozent (27,1h pro Woche) des Vollzeitvolumens.

Mit Blick auf das Verhältnis von unbefristeten zu befristeten Arbeitsverträgen ergab die Auszählung, dass sich zum Befragungszeitpunkt mit 87,2 Prozent die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer/innen in einem festen Beschäftigungsverhältnis befand.

Tabelle 9: Stichprobenübersicht standardisierte Beschäftigtenbefragung

Variable	Wert
Teilnehmeranzahl	368
Alter (MW)	42,2 Jahre (SD=11,6)
Weibliche Beschäftigte	69,2 %
Beschäftigte ohne deutsche Staatsangehörigkeit	0,8 %
Neue Bundesländer	13,6 %
Beschäftigte in Vollzeit	81,1 %
Stellenumfang Teilzeit (MW)	67,3 %
Wochenarbeitszeit Teilzeit (MW)	27,1 h/w
Arbeitsvertrag ohne Befristung	87,2 %
Beschäftigungsdauer im jetzigen Beruf (MW)	14,4 Jahre (SD=11)
Beschäftigungsdauer in Einrichtung (MW)	11 Jahre (SD=9,8)

Im Gesamtschnitt übten die Befragten ihren Beruf seit knapp 14 Jahren aus, wobei sie dies seit durchschnittlich 11 Jahren im aktuellen Jugendamt taten (Minimum = zwei Monate; Maximum = 39 Jahre). Angesichts eines Durchschnittsalters von ca. 42 Jahren mögen diese Beschäftigungszeiträume auf den ersten Blick verhältnismäßig kurz erscheinen. Bei näherer Betrachtung erklärt sich diese Diskrepanz jedoch vor dem Hintergrund des höheren Berufseinstiegsalters von Akademikerinnen und Akademikern.¹⁸

¹⁸ Betrachtet man die Differenzen aus den Beschäftigungszeiträumen im Beruf und im Jugendamt als mögliche Indikatoren für die Häufigkeit von Einrichtungswechseln, so ergibt sich für die Befragten ein relativ enges Zeitfenster von im Mittel drei Jahren, die sie außerhalb des Jugendamtes gearbeitet haben.

5. FALLSTUDIENERGEBNISSE

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt einen komplexen Teilbereich sozialer Dienstleistungen dar, dessen Angebot sich an Kinder, Jugendliche, Heranwachsende und junge Volljährige unter 27 Jahren sowie an Erziehungs- und Personensorgeberechtigte richtet.¹⁹ Das Spektrum der zur Verfügung gestellten Hilfen reicht von unterstützenden Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungsleistungen bis hin zur Wahrnehmung und Erfüllung des staatlichen Wächteramtes und damit verbundenen Eingriffen in das elterliche Recht auf Pflege und Erziehung des Kindes (Art. 6 Abs. 2 GG). Bei der Umsetzung dieser Leistungen steht das Recht junger Menschen auf „Förderung [ihrer] Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) im Vordergrund. Im Gegensatz zu anderen sozialstaatlichen Teilbereichen sind die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht auf die Kompensation einer materiellen Not mittels Transferleistungen ausgerichtet, sondern auf die Deckung eines strukturellen oder individuellen Defizits an familiären Fürsorge- und Erziehungsressourcen.

¹⁹ Im Sinne der Kinder- und Jugendhilfe ist Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist, Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist, junger Volljähriger, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist, und junger Mensch, wer noch nicht 27 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 1 Nr. 1-4 SGB VIII). Personensorgeberechtigter ist, wem nach § 1626 BGB die Personensorge allein oder gemeinsam mit einer anderen Person zusteht (§ 7 Abs. 1 Nr. 5). „Erziehungsberechtigter [ist] der Personensorgeberechtigte und jede sonstige Person über 18 Jahre, soweit sie aufgrund einer Vereinbarung mit dem Personensorgeberechtigten nicht nur vorübergehend und nicht nur für einzelne Verrichtungen Aufgaben der Personensorge wahrnimmt“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 6).

5.1 RAHMENBEDINGUNGEN

Der nachfolgende Blick auf die Rahmenbedingungen der Jugendhilfe beleuchtet zunächst den sozialrechtlichen und gesellschaftspolitischen Hintergrund, vor dem der Allgemeine Soziale Dienst agiert. Anschließend werden die Beschäftigtenstruktur und das Arbeitsaufkommen des Allgemeinen Sozialen Dienstes dargestellt und auf dessen Finanzierungslogik eingegangen. Letztere weist einige Besonderheiten auf, die sich aus der staatlichen Gewährleistungspflicht ergeben, in der die Jugendhilfe steht. Darauf folgt eine kurze Erörterung der Frage, welche Rolle das Aktivierungsparadigma als rechtliche Vorgabe bzw. fachliches Handlungsprinzip für das Arbeitsfeld des Allgemeinen Sozialen Dienstes einnimmt.

5.1.1 SOZIALRECHTLICHER UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHER HINTERGRUND

Wandlungsprozesse und damit verbundene Neuerungen sind in der Geschichte der Kinder- und Jugendhilfe stets durch Fragestellungen angeregt worden, die vor einem spezifischen politischen und zeithistorischen Hintergrund entstanden (vgl. Gissel-Palkovich & Schubert, 2015). Mit der „Krise des Sozialstaates“ (vgl. Butterwegge, 2006) hat ein Diskurs Deutungsmacht gewonnen, in dessen Verlauf die Jugendhilfe sich seit den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend neuen Herausforderungen gegenüberstellt. Angesichts der Neujustierung öffentlicher Sicherungssysteme gewinnen Effizienz- und Effektivitätskriterien im sozialstaatlichen Verwaltungshandeln mehr und mehr an Bedeutung. Der damit verbundene Kurswechsel in Bezug auf die Arbeit der Jugendämter sowie dessen konzeptionelle Umsetzung wurden Anfang der 1990er Jahre durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsverein-

fachung (KGSt) in Gang gesetzt.²⁰ Jedoch wurden während der anfänglichen „Akklimatisierungsphase“ entsprechende Organisations- und Steuerungsinstrumente in der Praxis eher zögerlich eingeführt. Während sich das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ in anderen Feldern rascher umsetzen ließ, zeigten sich die rechtlichen Zielbestimmungen und die fachliche Handlungsausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe als schwerer mit betriebswirtschaftlichen Verfahrensrationalitäten vereinbar.

Den Rahmen des Leistungsumfangs, des Geltungsbereichs und der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe bildet das Achte Sozialgesetzbuch, dessen Bestimmungen unter anderem Leistungsverpflichtungen begründen, die an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gerichtet sind (§ 3 Abs. 2 SGB VIII). Dabei wird zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern unterschieden. Als örtliche Träger sind die Kreise und kreisfreien Städte beauftragt, ein Jugendamt zu errichten. Das Verwaltungshandeln der Bundesländer als überörtliche Träger geht von den Landesjugendämtern aus (§ 69 Abs. 1 u. 3). Oberste Bundesbehörde ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundes- und Landesbehörden im Jugendhilfebereich sind vor allem auf Aspekte der allgemeinen Anregung, Förderung und Weiterentwicklung auf legislativer und konzeptioneller Ebene ausgerichtet. Mit dem Inkrafttreten des SGB VIII im Jahr 1991 in der Nachfolge des bis dahin geltenden Jugendwohlfahrtsgesetzes verlagerte sich der Aufgabenschwerpunkt der Ju-

²⁰ Heute: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), ein Fachverband, der von Städten, Gemeinden und Kreisen getragen wird und sich als gemeinsames Entwicklungszentrum des Kommunalen Managements versteht.

gendhilfe auf die kommunale Ebene, so dass die operativen Geschäfte fast ausschließlich in den Händen der örtlichen Träger liegen (vgl. Deutscher Verein, 2002, S. 518f.). Im Rahmen ihrer Selbstverwaltung haben die Kreise und kreisfreien Städte geeignete Einrichtungen und Dienste „rechtzeitig und ausreichend“ (§ 79 SGB VIII) zur Verfügung zu stellen und somit Angebotsstrukturen zu schaffen, die den Bürgerinnen und Bürgern einen Zugang zu den Leistungen der Jugendhilfe ermöglichen.

Diese Aufgaben- und Leistungskomplexe setzen sich wie folgt zusammen (vgl. §§ 11-42 SGB VIII):

- Allgemeine Förderung junger Menschen;
- Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz;
- Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie;
- Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung sowie bei der Ausübung des Umgangsrechts;
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege;
- Hilfe zur Erziehung;
- Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche;
- Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Inobhutnahme, Pflegeerlaubnis, Heimaufsicht);
- Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren;
- Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft.

Der Gesetzgeber hat zur Erfüllung der im SGB VIII normierten Aufgaben besondere Bedingungen geschaffen, die vor allem die Organisationsform des Jugendamtes, aber auch dessen Kooperation mit den freien Trägern der Jugendhilfe²¹ anbelangen. So sind öffentliche und freie Träger zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit angehalten, wobei den Jugendämtern die Gesamtverantwortung obliegt, und zwar vor allem in Bezug auf die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit, den sinnvollen Einsatz finanzieller Mittel und die Koordination öffentlicher und privater Anstrengungen im Jugendhilfebereich (vgl. Marquard, 2002, S. 555f.). In der Praxis zeichnet sich bei dieser Kooperation hinsichtlich der Aufgabenteilung in den meisten Fällen ein Dreiecksverhältnis zwischen dem Jugendamt (Leistungsgewährung), den freien Trägern (Leistungserbringung) und den leistungsberechtigten Eltern bzw. den Kinder und Jugendlichen als Leistungsadressaten ab. Abgesehen von hoheitlichen Aufgaben der Jugendämter, die kein regelmäßiges Betätigungsfeld der freien Träger darstellen²², wird ein Großteil der Leistungen von

²¹ Freie Träger sind vor allem die tradierten kirchlich und verbandlich organisierten Institutionen (Kirchen-, Wohlfahrts- und Jugendverbände) wie der Deutsche Caritas-Verband, das Diakonische Werk, die Arbeiterwohlfahrt, das Deutsche Rote Kreuz oder der Paritätische Wohlfahrtsverband. Daneben existiert eine Vielzahl kleinerer, sogenannter „neuer“ Träger, die oftmals inhaltliche Spezialisierungen aufweisen, welche sich aus aktuellen sozialen Bedürfnislagen heraus entwickeln. Außerdem kommt privat-gewerblich orientierten Organisationen eine wachsende Bedeutung zu, auch wenn sie in der Kinder- und Jugendhilfeandschaft zahlenmäßig noch in geringer Anzahl vertreten sind (vgl. Beher, 2002, S. 563ff.).

²² Hiermit sind Aufgaben gemeint, die mit der Ausübung des staatlichen Wächteramtes und Mitwirkungspflichten des Jugendamtes bei Gerichtsverfahren verbunden sind (§§ 42-60 SGB VIII). Für einige dieser Aufgaben können in Ausnahmefällen freie Träger mit der Wahrnehmung betraut werden, wobei das

Letzteren erbracht. Das bedeutet, dass der öffentliche Träger im Regelfall zwar das Arrangement der Leistung koordiniert, finanziert und kontrolliert, die eigentliche Hilfemaßnahme jedoch vom freien Träger durchgeführt wird.

Die öffentlichen Träger stehen somit in der Gewährleistungspflicht. Ihre jeweiligen Budgets werden im Sozialhaushalt durch die kommunale Vertretungskörperschaft beschlossen. Hinsichtlich der Finanzierung fußt die Kooperation mit den freien Trägern auf entsprechenden Zuwendungen und Leistungsentgelten für die Leistungserbringung und die Durchführung zielgerichteter Projekte (vgl. Halfar, 2002, S. 988f.).

Nach den Bestimmungen des Paragraphen 70 SGB VIII ist das Jugendamt zweigliedrig aufgebaut: Ihm gehören sowohl eine Verwaltung als auch ein politisches Gremium – der sogenannte Jugendhilfeausschuss – an. Diese Zweigliedrigkeit räumt dem Jugendamt somit eine Sonderstellung unter den Behörden ein, indem es in den Stand versetzt wird, nicht nur Umsetzer (durch die Verwaltung), sondern mit dem Jugendhilfeausschuss zugleich auch Mitgestalter von Sozial- und Jugendpolitik zu sein. Der Jugendhilfeausschuss wird vom Gemeinderat gewählt und verfügt innerhalb eines von der Vertretungskörperschaft abgesteckten Rahmens über ein eigenes Beschlussrecht. Dabei sind dem Jugendhilfeausschuss seitens der kommunalen Regierung substanzielle Entscheidungsbereiche zu überlassen, um Gestaltungsspielräume bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen (vgl. Wiesner, 2015). Grundsatz- und Strukturfragen, die die Jugendhilfeplanung betreffen, gehören ebenso zu den Hauptangele-

Jugendamt dadurch nicht von der Gesamtverantwortung entbunden ist (vgl. § 76 SGB VIII).

genheiten des Jugendhilfeausschusses wie die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und Familien. Er setzt sich zu drei Fünfteln aus Mitgliedern des kommunalen Parlaments oder von diesem gewählten „Frauen und Männer[n], die in der Jugendhilfe erfahren sind“ (§ 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII), zusammen. Zwei Fünftel der Mitglieder werden auf Vorschlag der im Bereich des örtlichen Jugendamtes wirkenden Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt.

5.1.2 BESCHÄFTIGUNGSSTRUKTUR UND ARBEITSAUFKOMMEN

Für die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Träger, also für das operative Geschäft der Jugendämter, zeichnen vor allem Fachkräfte aus Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen sowie Verwaltungskräfte verantwortlich. Hier machten im Jahr 2006 Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter mit knapp 50 Prozent den Hauptteil der Beschäftigten aus, gefolgt von 36,5 Prozent Verwaltungsangestellten.²³ Im Allgemeinen Sozialen Dienst war der Anteil an Fachkräften aus der Sozialen Arbeit noch weitaus höher: Hier setzte

²³ Die spezielle Berechnung für Beschäftigte der Jugendämter und des ASD lässt sich für die Folgejahre nicht mehr durchführen, da nur noch in den Grunddaten für 2006 bei den Berufsbildungsabschlüssen des ASD-Personals zwischen den Trägerschaften unterschieden werden kann (in Ausnahmefällen können auch Mitarbeiter/innen freier Träger im ASD tätig sein) und eine differenzierende Darstellung der Qualifikationsstruktur der Jugendämter erfolgt. Mit dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes (KICK) am 01. Oktober 2005 wurde die Kinder- und Jugendhilfestatistik modifiziert, so dass u.a. die Gesamtzahl der ASD-Mitarbeiter erstmals Trägertypen zugeordnet werden kann: Die Gruppe der ASD-Beschäftigten für 2006 setzt sich aus 8.514 Fachkräften der öffentlichen Träger und 1.018 Fachkräften freier Träger zusammen. Es ließ sich nicht eruieren, ob bei den ASD-Personalzahlen von 2002 ebenfalls Personal von freien Trägern hinzugezählt wurde.

sich das Personal zu knapp 85 Prozent aus Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagogen zusammen (im Jahr 2010 sogar zu 87,6 Prozent), während Verwaltungsberufe weniger als zwei Prozent der Beschäftigten ausmachten. Insgesamt kann der ASD daher mit Blick auf die Beschäftigungsstruktur als eine sozialarbeiterische Domäne bezeichnet werden (siehe Tabelle 10).

Der Beschäftigungsumfang verteilte sich 2010 im ASD zu ca. 69 Prozent auf Vollzeit-, 31 Prozent auf Teilzeit- und weniger als 0,5 Prozent auf nebenberuflich tätige Kräfte.²⁴ Über drei Viertel der Beschäftigten im ASD waren weiblichen Geschlechts (vgl. Statistisches Bundesamt, 2012).

Tabelle 10: Qualifikationsstruktur im Jugendamt und im Allgemeinen Sozialen Dienst (2006)

	Jugendamt	Prozent	ASD	Prozent
Dipl. Sozialpädagogen (FH) /Dipl. Sozialarbeiter (FH), Dipl. Pädagogen (Uni)	16.721	50 %	8.077	84,7 %
Verwaltungsberufe	12.210	36,5 %	181	1,8 %
Erzieher, sonstige Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe (ohne Hochschulstudium)	1.599	4,8 %	658	6,9 %
Sonstige Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe (mit Hochschulstudium)	1.054	3,2 %	220	2,3 %
Andere Berufsgruppen	1.859	5,6 %	396	4,1 %
Insgesamt	33.443	100 %	9.532	100 %

(Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008; eigene Berechnung)

²⁴ Der Einteilung des statistischen Bundesamtes in „Vollzeit“, „Teilzeit“ und „nebenberuflich“ beim Beschäftigungsumfang liegt folgende Unterscheidung zugrunde: Eine Vollzeitstelle umfasst 38,5 Stunden oder mehr, eine Teilzeitstelle 20 bis unter 38,5 Stunden. Um eine nebenberufliche Tätigkeit handelt es sich bei weniger als 20 Wochenarbeitsstunden.

Betrachtet man die strukturelle Entwicklung des pädagogischen und Verwaltungspersonals der gesamten Kinder- und Jugendhilfe (ohne die Tageseinrichtungen für Kinder) über den Zeitraum von 2002 bis 2010, so ist bei den Jugendämtern insgesamt ein leichter Anstieg festzustellen (siehe Tabelle 11). Mit ca. 34.000 Mitarbeiter/innen im Jahr 2002 und knapp 35.000 Mitarbeiter/innen in 2010 verzeichneten die Jugendämter ein Beschäftigungswachstum von 3,6 Prozent. Der Allgemeine Soziale Dienst erfuhr zwischen 2002 und 2006 einen Wachstumsschub von knapp 8.600 auf 9.500 Beschäftigte um elf Prozent und pendelte sich seither auf diesem Niveau ein.

Tabelle 11: Beschäftigtenzahlen Jugendhilfe (Pädagogisches und Verwaltungspersonal)

	2002	2006	2010
Beschäftigte Jugendhilfe	194.074	193.100	195.112
Beschäftigte Jugendamt	33.752	33.443	34.959
Beschäftigte Allgemeiner Sozialer Dienst	8.586	9.532	9.664
Anteil ASD an Beschäftigten Jugendamt	25,4 %	28,5 %	27,6 %

(Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005, 2008, 2012; eigene Berechnung)

Die Zunahme in diesen Jahren insbesondere von sozialarbeiterischem Personal wurde nur zum Teil durch Neueinstellungen bewirkt und ist vielmehr Resultat einer internen Verstärkung des ASD, indem Aufgabenbereiche und Fachkräfte, die zuvor Sonderdiensten angehörten, in den ASD eingegliedert wurden. Dieser Ausbauprozess lässt sich durch den Zuwachs und die strukturelle Ausdifferenzierung des Angebots an erzieherischen Hilfen als eine Reaktion auf sich verschlechternde Lebensbedingungen junger Menschen und deren Familien erklären (vgl. Frindt, 2010, S. 292).

Im Jahr 2013 nahmen bundesweit über eine Million Kinder und Jugendliche erzieherische Hilfen in Anspruch, „bevölkerungsrelativiert handelt es sich um 651 pro 10.000 der unter 21-Jährigen (...),

die von einer über den Allgemeinen Sozialen Dienst organisierten erzieherischen Hilfe erreicht wurden“ (Fendrich & Tabel, 2015, S. 5). Seit 1995 bis heute besteht ein steigender Trend in den Fallzahlen der Jugendämter (vgl. ebenda; AGJF, 2011). Den deutlichsten Zuwachs verzeichnete die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen in den Jahren zwischen 2005 und 2010, in denen „Fallzahlenvolumen und Ausgabenhöhe in den Hilfen zur Erziehung (...) auf ein bislang nicht gekanntes Ausmaß“ (Tabel, Fendrich & Pothmann, 2011, S. 6) angestiegen sind. Während sich für diesen Zeitraum die Indexentwicklung der erzieherischen Hilfen mit einem Anstieg um 21,4 Prozent taxieren lässt (vgl. ebenda), hat das Personalvolumen im ASD zwischen 2006 und 2010 um lediglich 1,4 Prozent zugenommen. Durch diesen Personalaufwuchs hat keine Kompensation der Steigerungsraten bei den Fallzahlen stattgefunden (vgl. Pamme, Merchel & Khalaf, 2012).

Das Verhältnis zwischen Arbeitsaufkommen und Personalmenge im Allgemeinen Sozialen Dienst hat sich demzufolge in den letzten zehn Jahren deutlich zugespitzt.

5.1.3 FINANZIERUNGSSTRUKTUR UND VERPFLICHTUNG ZUR LEISTUNGSERBRINGUNG

Zwar gehört die Schaffung einer Infrastruktur, durch die der Zugang zu Jugendhilfeleistungen ermöglicht wird, zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Träger. Es bestehen jedoch variierende „Verpflichtungsgrade“ bei der konkreten Ausgestaltung einzelner Leistungsarten hinsichtlich Qualität und Quantität (vgl. Struck, 2002, S. 534). Die abgestufte Verbindlichkeit einzelner Rechtsnormen wird vom Gesetzgeber in drei Vorschriftstypen gefasst: Mussvorschriften, Sollvorschriften und Kannvorschriften. Nach Maßgabe

des Einzelfalls entstehen jeweils – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen – individuelle Rechtsansprüche. Bei Mussvorschriften ist der öffentliche Träger in jedem Fall zur Leistungsgewährung verpflichtet. Ebenso verbindlich sind die Sollvorschriften im SGB VIII. Abweichungen vom Gesetzesbefehl sind hier nur bei Vorliegen besonderer (atypischer) Umstände zulässig, wobei die Behörde verpflichtet ist, diese Umstände darzustellen und zu begründen. Entscheidungsspielräume werden dem öffentlichen Träger lediglich bei Kannvorschriften eingeräumt. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch diese Vorschriften keine Beliebigkeit oder Willkür seitens der Behörde rechtfertigen, sondern stets Ermessensentscheidungen erfordern, die die rechtlichen Grenzen des Ermessens zu beachten und den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit zu folgen haben (formeller Rechtsanspruch). In jedem Fall ist der öffentliche Träger dazu verpflichtet, ablehnende Entscheidungen zu begründen. Tatsächlich existieren im SGB VIII keine „freiwilligen Leistungen“ derart, dass sie der öffentliche Träger unbegründet und ohne das Treffen einer Ermessensentscheidung verweigern bzw. nicht zur Verfügung stellen könnte – auch wenn bei der Verfügung über Kannvorschriften Kostengesichtspunkte miteinbezogen werden dürfen (vgl. Wabnitz, 2005). Da allerdings dem überwiegenden Teil der Hilfs- und Förderungsangebote individuelle (materielle) Rechtsansprüche zugrunde liegen, sind diese bei „Vorliegen der Voraussetzungen (...) zwingend zu gewähren, unabhängig von fiskalischen Überlegungen“ (Struck, 2002, S. 533).

Die Marktsituation der Kinder- und Jugendhilfe ist weitgehend reguliert: Die Jugendämter sind auf einem territorial jeweils klar abgegrenzten Gebiet tätig und stehen nicht in Konkurrenz zuei-

inander. Ihre Arbeit ist in sozial- und ordnungspolitische Entscheidungen eingesäumt (vgl. Walter-Hamann, 2001). Im Unterschied zu manchen anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen, bei denen Rechtsansprüche nur für einen bestimmten versicherten Personenkreis gelten und durch Beitragszahlungen entstehen, sind die staatlichen Pflichtleistungen der Kinder- und Jugendhilfe (vergleichbar mit Sozialhilfeleistungen) nicht auf eine Gegenfinanzierung ausgerichtet. In einigen Fällen (bei stationären und teilstationären Hilfen) können die Leistungsberechtigten zwar an den Kosten der Maßnahmen beteiligt werden, allerdings ist die Höhe der Kostenbeteiligung im Verhältnis zu den Gesamtkosten verschwindend gering.

Die Jugendämter haben wenig Handhabe, ihre finanzielle Situation zu verbessern oder fiskalische Engpässe durch produktive Einnahmen abzufedern. Sie bleiben an ihren im Haushalt festgelegten (steuerlich finanzierten) Etat gebunden. Jedoch genießt die finanzielle Ausstattung der Jugendämter gegenüber nominalen Haushaltskürzungen durch die Programmierung des SGB VIII und die sich daraus ergebenden individuellen Rechtsansprüche einen gewissen Schutz. Angesichts der beschriebenen Gewährleistungspflicht der öffentlichen Träger, die sich auf den Großteil der Jugendhilfeleistungen bezieht, ist den Jugendämtern auch in Zeiten, in denen es um die Kommunen finanziell eher schlechter bestellt ist, eine gewisse Indolenz gegenüber Kürzungen ihres Etats zu bescheinigen: In Anbetracht knapper werdender Ressourcen gehen Einsparungen zwar auch an der finanziellen Ausstattung der öffentlichen Jugendhilfe nicht vorbei; von einer bedingungslosen Budgetdeckelung kann aufgrund der fest verankerten Rechtsansprüche in der Regel jedoch nicht gesprochen werden.

5.1.4 AKTIVIERUNG IM KONTEXT VON FACHLICHEN VORGABEN

Die Terminologie des Aktivierungsparadigmas hat im Zuge der sozialstaatlichen Neuorientierung auch in die Novellierung des SGB VIII Einzug gehalten. Begriffe wie „Eigenverantwortung“ (§ 1 Abs. 1), „Mitwirkung“ (§ 36) und „Beteiligung“ (§ 8) stehen hier allerdings zugleich im Dienst einer langen Tradition sozialarbeiterischen Handelns. Partizipationsorientierte Bestimmungen im SGB VIII sind in erster Linie fachlich begründet und bilden den rechtlichen Rahmen für die handlungsleitenden Strukturmaximen der Jugendhilfe, welche sich aus dem sozialarbeiterischen Paradigma der Lebensweltorientierung ergeben (vgl. Sahle, 2004, S. 306ff.). Lebensweltorientierung meint die Fokussierung des Alltags als Ansatzpunkt einer Hilfe zur Selbsthilfe, „die – indem sie Lebensmöglichkeiten freisetzt und stabilisiert und Rahmenbedingungen verändert – vielleicht Möglichkeiten eines menschlicheren, also freieren und selbstbestimmteren Lebens zutage befördert“ (Engelke et al., 2008, S. 435; vgl. Thiersch, 2009). Die aus diesem Ansatz abgeleiteten Strukturmaximen der Jugendhilfe werden mit den Stichworten „Prävention“, „Dezentralisierung“ bzw. „Regionalisierung“ von Hilfen, „Alltagsorientierung“ im professionellen Handeln, „Integration“, „Partizipation“ und „Vernetzung“ beschrieben (vgl. BmJFFG, 1990, S. 85ff.; Marquardt, 2002, S. 549; Fischer, 2005, S. 105f.).

Von rechtlicher Seite her bilden die Bestimmungen zum sogenannten Hilfeplanverfahren („Mitwirkung, Hilfeplan“ § 36 SGB VIII) den Angelpunkt der Aktivierung und Dienstleistungsorientierung in der Jugendhilfe. Die Rechtsnorm gibt vor, dass bei allen erzieherischen Hilfen und den Eingliederungshilfen vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Maßnahme ein Hilfeplan erstellt werden

muss. Gegenstand des Hilfeplans ist die Ermittlung von Bedarf, Art und Umfang einer Leistung; er wird in enger Abstimmung mit Eltern und Kindern entwickelt. Hierbei besteht eine explizite Verbindung zu anderen Normen, die auf Beteiligung und Mitsprache der Adressaten abzielen: Eltern haben das Recht, zwischen „Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern“²⁵ („Wunsch und Wahlrecht“, § 5 Abs. 1 SGB VIII). Der elterlichen Grundrichtung der Erziehung ist ebenso Beachtung zu schenken wie besonderen kulturellen, sozialen und geschlechtsspezifischen Bedürfnissen und Eigenarten junger Menschen und Familien („Grundrichtung der Erziehung, Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen“, § 9 SGB VIII). Außerdem sind Kinder und Jugendliche „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen“ zu beteiligen (§ 8 Abs. 1 SGB VIII).

Innerhalb der rechtlichen Vorgaben im Hilfeplanverfahren ist Aktivierung nicht weiter operationalisiert. Von fachlicher Seite her lässt sich zwar kein grundständiges Aktivierungskonzept in der Jugendhilfe identifizieren, doch finden sich zahlreiche Überschneidungen und Anknüpfungspunkte zwischen den oben genannten Strukturmaximen und dem Aktivierungsparadigma (vgl. dazu auch Kapitel 3.2).

5.1.5 ZWISCHENRESÜMEE

Mit dem Inkrafttreten des SGB VIII hat die Jugendhilfe einen rechtlichen Rahmen erhalten, durch den verschiedene Aufträge an sie

²⁵ Beim Wunsch- und Wahlrecht gilt stets das Verhältnismäßigkeitsprinzip: „Der Wahl und den Wünschen soll entsprochen werden, sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist“ (§ 5 Abs. 2 SGB VIII).

formuliert werden: Sie hat vor allem einen „Entwicklungsauftrag“, soll als Beschützer, Förderer und Erzieher für junge Menschen ansprechbar sein und im Notfall auf sie zugehen; sie soll Kindern und Jugendlichen aber auch Räume bereitstellen, in denen sie sich selbst entwickeln können.

Im Einklang mit traditionellen Standards der Sozialen Arbeit wurde die Zielperspektive der Jugendhilfe vom Gesetzgeber also mit einer Qualität versehen, die über eine vorrangige Defizitorientierung und Akzentuierung auf Kompensation hinausgeht. Das spiegelt sich unter anderem in den Regelungen zu Aufgabenzuweisungen und Zuständigkeiten der Jugendhilfeakteure wider. Neben Pflichtaufgaben im Sinne von Interventionen bei Notfällen sind die öffentlichen Trägern auch dazu aufgefordert, Gestaltungsspielräume wahrzunehmen, z.B. bei der Entwicklung präventiver Ansätze oder der Aktivierung von Ressourcen im Gemeinwesen. Für die Gestaltung einer Umwelt, die „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII) bereithält, sind Methodenvielfalt und Kreativität ebenso wichtig wie das politische Einmischungsgebot der Jugendhilfe. Gleichermaßen zeigt sich in den Normen für die Beteiligung der Leistungsberechtigten, dass die Jugendhilfe ihrer Idee nach keine reine Notfallorganisation ist: Das Arrangement der Hilfen soll sich an den Bedarfen von Klientinnen und Klienten orientieren und die Bereitschaft der Helfer signalisieren, ihre jeweiligen Gegenüber ernst zu nehmen, nicht über sie zu verfügen, sondern gemeinsam mit ihnen zu beraten und zu entscheiden, in welcher Form weiter vorgegangen werden soll.

Neben diesen fachlichen Auftrag, der deutlich mit Aspekten der Aktivierung korrespondiert, treten zunehmend wirtschaftliche

Anforderungen, die sich in den Rahmenbedingungen der Jugendämter niederschlagen: Budgetierungsversuche, Ausgabenkürzungen bei „freiwilligen“ Leistungen und Einsparungen beim Personal sollen angesichts der allgemeinen Finanznot der Kommunen helfen, die steigenden Kosten zu dämpfen. In welcher Art und Weise den Effekten der finanziellen Knappheit innerhalb der Stadt- und Kreisjugendämter auf organisatorischer Ebene begegnet wird, soll nachfolgend betrachtet werden. Dabei gilt es vor allem herauszuarbeiten, wie die befragten ASD-Mitarbeiter/innen ihr Arbeitshandeln wahrnehmen, das sich im Spannungsfeld von individuellen Bedarfen und Interessen sowie fachlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Vorgaben vollzieht.

5.2 EMPIRISCHE BEFUNDE

Die nachfolgenden Abschnitte sind auf Basis der Aufbereitung und Auswertung der qualitativen Daten, also der 17 Leitungskräfteinterviews im Rahmen der Organisationsanalysen und der elf Beschäftigteninterviews im Rahmen der Intensivbefragung entstanden, die in den weiter oben vorgestellten Jugendämtern durchgeführt wurden (siehe Kapitel 4 „Methodischer Zugang, empirisches Programm und Samplebeschreibung“).

Anhand der Aussagen aus den Gesprächen mit Fach- und Führungskräften werden die Arbeitsorganisation, die finanzielle und personelle Ausstattung, Organisationsstrategien im Umgang mit Knappheit sowie die Arbeitssituation und -anforderungen im Allgemeinen Sozialen Dienst der untersuchten Einrichtungen rekonstruiert. Wiederkehrende Deutungsangebote und Motive, die sich vor allem auf Reibungspunkte zwischen wirtschaftlichen, organisationalen und professionell-fachlichen Interessen beziehen, werden dabei punktuell mit dem Sample der standardisierten Befragung abgeglichen und unmittelbar im jeweiligen Kontext diskutiert. Eine ausführliche Darstellung und Besprechung der quantitativen Ergebnisse finden sich im anschließenden Kapitel.

5.2.1 ARBEITSORGANISATION UND ARBEITSTEILUNG

Bei der Arbeitsteilung als einem zentralen Aspekt der Arbeitsorganisation im ASD geht es im Einzelnen um eine betriebsinterne Arbeitsteilung (also zwischen den Fachkräften) sowie die zwischenbetriebliche Teilung der Aufgaben (also zwischen öffentlichen und freien Trägern).

5.2.1.1 BETRIEBSINTERNE ARBEITSTEILUNG

Das geläufige Maß für die Quantifizierung der Arbeitsmenge im Allgemeinen Sozialen Dienst sind die Fallzahlen. Dabei streben die Einrichtungen nach einer gleichmäßigen Aufteilung der Gesamtarbeitsmenge unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ASD. Bei der Zuweisung von Fallzuständigkeiten an die einzelnen Beschäftigten weisen die untersuchten Einrichtungen ein einheitliches Vorgehen auf: Das kommunale Verwaltungsgebiet der Jugendämter wird zunächst in kleinere territoriale Einheiten aufgliedert (z.B. Stadtteile, zugehörige Gemeinden, besondere Quartiere etc.). Die Größe der so festgelegten Bezirke ist einerseits von der Gesamtzahl der dort ansässigen Kinder und Jugendlichen bestimmt. Andererseits sind die von Sozialindikatoren (Sozialhilfedichte, Arbeitslosigkeit, Ausländeranteil) beeinflussten Jugendhilfebedarfsfälle maßgeblich, die für ein Territorium prognostiziert werden. Während die ländlichen Jugendämter das so gegliederte Verwaltungsgebiet direkt den einzelnen Mitarbeiter/innen zuweisen, erfolgt bei den städtischen Jugendämtern die Bearbeitung bestimmter Bezirke durch Regionalteams; innerhalb eines Regionalteams entscheiden sich die Fallzuständigkeiten der Sozialarbeiter/innen dann über die Verteilung einzelner im Bezirk befindlicher Straßenzüge. Darüber hinaus werden jedem Regionalteam neben den innerstädtischen Territorien noch ländliche Ortsteile zugeordnet.

Die Schaffung solcher Teams soll außerdem als Grundlage von Sozialraumorientierung und präventiven Ansätzen dienen: Durch die feste Zuständigkeit für eine bestimmte Region können die Sozialarbeiter/innen „ihre“ Stadtteile oder Quartiere besser kennenlernen. Der Aufbau von Vertrauen zur ansässigen Bevölkerung und

die fachliche Vernetzung mit den örtlichen Einrichtungen und Diensten unterstützen die Entwicklung eines fundierten Strukturwissens über den Bezirk und seine spezifische Soziodynamik. Auf diesem Weg soll der ASD zum „Seismographen“ (vgl. Franke, 2002) für Veränderungen im sozialen Raum werden und gegebenenfalls frühzeitig entsprechende Interventionen veranlassen. Die untersuchten städtischen Einrichtungen weisen nach Angaben der Leitungsebene ein sozialraumorientiertes Profil auf. In den Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ergaben sich allerdings keine Hinweise auf inhaltliche Konzepte zur konkreten Umsetzung von Planungs- und Handlungsschritten im Sinne von sozialraumorientierten Vorhaben – beispielsweise zur langfristigen Entwicklung eines Stadtteils. Sozialraumorientierung scheint hier eher als Organisationspraxis für die formelle Einteilung eines Verwaltungsgebietes im Sinne eines Zuständigkeitsprinzips Anwendung zu finden und weniger als eine sozialarbeiterische Methode, die auf „konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen der Wohnbevölkerung in einem Wohnquartier unter aktiver Beteiligung der betroffenen Menschen“ (Hinte & Kreft, 2005, S. 870) fokussiert.

Aufgrund der durchgehend hohen und an die Aufgabenzuschnitte des ASD angepassten Qualifikation der Beschäftigten stellt die Arbeitsteilung anhand quantitativer Aspekte aus Sicht der Leitungskräfte kein prinzipielles Problem dar.

„Zunächst einmal muss ich davon ausgehen, dass die Fachkräfte, die da sind und die dazukommen, von ihrem Ausbildungsprofil her grundsätzlich in der Lage sind, Beratungsprozesse zu gestalten.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.1.3)

Diese Einschätzung findet im Abschnitt weiter unten („Arbeitssituation und -anforderungen“) eine Relativierung, wo vor allem die Perspektive der Sozialarbeiter/innen fokussiert wird.

Um zu verhindern, dass es zu ungleichmäßigen Belastungssituationen einzelner Beschäftigter kommt, beispielsweise wenn in bestimmten Quartieren ein unerwarteter Anstieg des Hilfebedarfs auftritt, streben die Einrichtungen eine möglichst kontinuierliche paritätische Aufteilung der Arbeitsmenge an. Ein Instrument sind hierbei die mindestens einmal jährlich stattfindenden Analysen der Fallzahlen: Dabei werden alle Fälle jedes Mitarbeiters und jeder Mitarbeiterin gezählt, nach Hilfearten sortiert und jeweils Mittelwerte berechnet. Weichen die Fallzahlen einzelner Fachkräfte deutlich vom Durchschnitt ab, werden die Zuständigkeitsgebiete entsprechend um Straßenzüge erweitert oder verkleinert; als größerer Puffer dienen dabei die den Regionalteams zugeordneten ländlichen Ortsteile, die bei Bedarf in Gänze zwischen den Teams verschoben werden können. Das Umverteilungsverfahren wird von einigen ASD-Fachkräften in Bezug auf längerfristige krankheitsbedingte Personalausfälle als zu wenig flexibel wahrgenommen. Das Prinzip der Fallzuweisung nach Zuständigkeitsgebiet in Verbindung mit der praktizierten Eins-zu-Eins-Vertretung führt bei längerem Personalausfall zu Situationen, in denen die Beschäftigten mitunter das Gefühl haben, dass die Arbeit nicht mehr zu schaffen ist: „Das gibt es vor allem dann, wenn Kollegen krank werden und über eine längere Zeit ausfallen“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6). Eine Fachkraft berichtete von dem Dilemma, das entsteht, wenn alle Kollegen und Kolleginnen momentan „am Limit“ arbeiten:

„Ich spreche das natürlich schon an: Ich schaffe es nicht, das ist zu viel, und bekomme auch Tipps von meiner Teamleiterin. Aber manchmal reicht es nicht aus, Tipps zu kriegen, manchmal wäre es wichtiger, zu sagen: Ich nehme dir etwas ab, oder wir verteilen etwas. Wenn aber gerade alle am Limit sind, ist es natürlich schwer, noch etwas an irgendjemanden zu verteilen.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

Unabhängig von seinen organisationsbezogenen Rahmenbedingungen ist das Tätigkeitsfeld des ASD mit einem hohen Maß an Belastung für seine Mitarbeiter/innen verbunden: Die Sozialarbeiter/innen sind mit den unterschiedlichsten Problemlagen konfrontiert; sie kommen immer wieder mit menschlichem Leid und Elend in Berührung, werden Zeugen von Tragödien und erleben dabei tagtäglich die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Durch unerwartete Abbrüche von Seiten der Klientel können ambitionierte Hilfsangebote und -maßnahmen abrupt ins Leere laufen, ohne dass die Fachkräfte hierfür eine Erklärung erhalten. Nicht selten müssen sie binnen kürzester Zeit Entscheidungen treffen, deren Inhalte tiefe Zäsuren im Leben ihrer Klienten und Klientinnen bedeuten, und machen sich selbst dabei bisweilen sehr unbeliebt. Die Ursachen solcher Arbeitssituationen und die damit verbundenen Implikationen sind nicht nur unvermeidbar, sondern gehören nachgerade zwangsläufig zum ASD, weil sie sein Tätigwerden mitunter überhaupt erst legitimieren. In der standardisierten Beschäftigtenbefragung gaben fast drei Viertel der Mitarbeiter/innen an (72,5 %), bei der Arbeit an die Grenzen ihrer Belastbarkeit gestoßen zu sein (MW=2,9). Bei näherer Betrachtung der statistischen Zusammenhänge dieser Aussage mit anderen Items des Fragebogens zeigt sich jedoch, dass das Erreichen persönlicher Belastungsgrenzen nur äußerst schwach mit der zunehmenden Komplexität von Problemkonstellationen auf Seiten der Klientinnen und Klienten korre-

liert ($r=0,127$; $p<0,05$). Viel deutlicher ist der Zusammenhang mit der Arbeitsbelastung und den personellen bzw. zeitlichen Implikationen der Ökonomisierung²⁶ ausgeprägt ($r=0,473$; $p<0,001$).

Zum einen berichteten die Interviewpartner und -partnerinnen der untersuchten Einrichtungen von einer neuen quantitativen Mehrbelastung, die von der aktuellen Kinderschutzdebatte ausgeht, welche im Zusammenhang mit tragischen Fällen von Kindesmisshandlung entbrannt ist: Zur Verhinderung solcher Fälle sind die Jugendämter dazu verpflichtet, jede Familie zu kontaktieren, die ihr Kind nicht zur ärztlichen Vorsorgeuntersuchung gebracht hat. Einhergehend mit dem öffentlichen Diskurs um den Kinderschutz hat sich zudem ein neues Meldeverhalten aus der Bevölkerung wie auch seitens der Schulen und Kindertageseinrichtungen entwickelt, so dass der ASD einer großen Anzahl an Verdachtsfällen von Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII nachgehen muss.

„Zugenommen hat das Personal nicht unbedingt, die Aufgaben aber sehr wohl. (...) Vor acht bis zehn Jahren gab es zwei Gefahrenmeldungen [nach § 8a SGB VIII] pro Woche, heute sind es acht, ohne zusätzliches Personal. Gerade diese Tätigkeit erfordert gründliche Recherche und so weiter. (...) Das Jugendamt hat die Aufgabe bekommen, alle Eltern aufzusuchen, die ihre Kinder nicht zur Vorsorgeuntersuchung schicken. Das ist ein Aufwand.“ (Amtsleitung, 4.1.2)

Besonders diese Aufgaben binden durch entsprechende Verfahrensvorschriften außerordentlich viel Zeit und Personal, da die Mitarbeiter/innen Fahrtwege zurücklegen, Kontrollanrufe einplanen und im Zweifelsfall nach dem Vieraugenprinzip Rücksprache

²⁶ Wenn im weiteren Verlauf Bezug auf statistische Zusammenhänge zur Ökonomisierung genommen wird, ist damit die Ökonomisierungsskala gemeint, die in Kapitel 6.1 näher erläutert wird.

mit anderen Fachkräften halten müssen. Außerdem gab es Modifikationen bei der Beteiligung und der Mitwirkungspflicht des Jugendamtes in familiengerichtlichen Verfahren (vgl. bspw. § 162 FamFG), was dazu geführt hat, dass die Mitarbeiter/innen immer wieder kurzfristig vor Gericht persönliche Stellungnahmen abgeben müssen, die sie bisher in schriftlicher Form einreichen konnten.

Zum anderen verstärkt sich die subjektive Arbeitsbelastung durch eine qualitative Veränderung der Fälle. In diesem Zusammenhang wurde von einer Zunahme an komplexeren Sachverhalten und einer Häufung von Fällen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial berichtet. Eine Führungskraft im ASD schilderte die Situation folgendermaßen:

„Ich sehe ja die Fälle, die wir leisten: Da ist tatsächlich der Bedarf da. Die überwiegenden Fälle sind wirklich an der Grenze von der Kindeswohlgefährdung. Das hat ganz stark zugenommen. (...) Die Arbeit selber ist heute viel anspruchsvoller, weil die Problemlagen viel dichter sind.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.3.2)

Zahlreiche Multiproblemkonstellationen auf Seiten der Klientel erfordern mehr Anamnesegespräche und eine ausgiebigere psychosoziale Diagnostik, um zu einer Bedarfsermittlung zu kommen, aufgrund derer schließlich ein geeignetes Hilfsangebot entwickelt werden kann.

In Anbetracht der dargestellten Aufgabenerweiterungen stellt die oben beschriebene Form der Arbeitsmengenteilung organisational den Versuch dar, eine wirtschaftlich bedingte Personalknappheit dadurch zu handhaben, dass die steigende Gesamtarbeitsbelastung gleichmäßig auf das vorhandene Personal verteilt wird.

Vor allem aus fachlichen Gründen verläuft die Fallbearbeitung nicht arbeitsteilig in Form einer betriebsinternen Zergliederung in Teilprozesse: Die Allzuständigkeit des ASD bezieht sich auch auf die Fallzuständigkeit seiner Fachkräfte insofern, als Fallführung und -verantwortung bei den einzelnen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen liegen. Auch wenn Teamarbeit ein wichtiger Bestandteil des Tagesgeschäfts im ASD bildet, ist sie doch nicht zu verwechseln mit einer klassischen Arbeitsteilung. Die sogenannte kollegiale Fallberatung dient der Besprechung von Einzelfällen zur Entscheidungsfindung über Art und Ausgestaltung einer neuen Hilfe sowie der Diskussion um die Art und Weise der Fortführung bereits laufender Hilfen zur Erziehung.

„Die Teamberatung gilt letztlich der Beratung von erzieherischen Hilfen – das heißt entweder der Beratung neuer Fälle und der Suche nach einer geeigneten Hilfe beziehungsweise der Wiedervorlage von Fällen, die befristet sind – zum Beispiel bei einer ambulanten Hilfe. Wenn ich da im Rahmen meiner Fallführung sehe, da gibt es einen neuen Bedarf, dann muss ich das in der Teamberatung vorstellen. (...) Aber alles, was danach ist, im Rahmen der Fragestellung, wie ich weiter mit den Eltern arbeite, liegt in meiner Verantwortung.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

Eine Aufgabenteilung, bei der beispielsweise eine Mitarbeiterin in der Eingangsphase eines Falles die anamnestischen Gespräche führt, ein anderer Kollege konkrete Hilfen vermittelt und ein dritter bei der Evaluation der Maßnahme aktiv wird, findet nicht statt. Durch die Verantwortlichkeit des einzelnen Beschäftigten über den gesamten Hilfeprozess hinweg sollen vor allem die Grundvoraussetzungen eines psychosozialen Beratungsprozesses geschaffen werden, indem nach Möglichkeit eine kontinuierliche Vertrauensbeziehung zwischen der beratenden Fachkraft und der Klientel aufgebaut wird.

Die angespannte personelle Situation in Verbindung mit der quantitativen und qualitativen Verdichtung der Fälle erzeugt eine Zeitknappheit, die nach Angaben der Mitarbeiter/innen unterschiedliche Effekte auf das Arbeitshandeln hat. Als der Dienstleistungsqualität nicht zuträglich werden kleiner werdende Zeitfenster angegeben, die für die Fallbearbeitung im Allgemeinen zur Verfügung stehen. Zur Vorbereitung und Nachbearbeitung von Beratungsgesprächen habe man ebenso kaum Kapazitäten übrig.

„Man hat nicht diese Zeit, sich nach einem Gespräch in der Schule noch mal hinzusetzen und das mal ordentlich auf Papier zu bringen. Die Zeit fehlt einfach, weil man ganz oft ins Büro zurückkommt, und der nächste Termin steht. Diese Zeit, sich danach noch mal Gedanken zu machen oder ein Gespräch intensiv vorzubereiten, die fehlt.“ (ASD-Fachkraft, 4.4.3)

Die Aussage einer anderen ASD-Fachkraft zu ihrem Verständnis von „guter Arbeit“ veranschaulicht den besonderen Stellenwert, der dem Vorhandensein zeitlicher Ressourcen bei der Bereitstellung von Dienstleistungsqualität zukommt:

„Gute Arbeit bedeutet für mich, Zeit zu haben, mich wirklich intensiv auch mit Einzelfällen zu befassen, um Fragestellungen, die aufkommen, mit theoretischem Wissen zu füllen. Dabei in der Fallführung Fachkenntnisse, Fachfragen mit einfließen zu lassen und die Zeit dafür zu haben, Dinge auch zu hinterfragen, sie im Kollegenkreis zu diskutieren, um letztlich Qualität hervorzubringen in der Arbeit. Für mich bedeutet gutes Arbeiten, auch im Kontakt mit den Klienten zu sein.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

Der Zusammenhang zwischen Zeit und Qualität deutet sich auch in der standardisierten Beschäftigtenbefragung an: Zum einen geht daraus hervor, dass der oben beschriebene Mangel an Zeit für 84,7 Prozent der Untersuchungsteilnehmer und -teilnehmerinnen als „Zeitdruck“ ein permanenter Begleiter im Arbeitsalltag ist

(MW=3,2) und nur 46 Prozent der Befragten das Gefühl haben, unter ihren aktuellen Arbeitsbedingungen eine „gute Arbeit“ leisten zu können (MW=2,4). Zum anderen zeigt sich eine negative Korrelation zwischen diesen beiden Variablen ($r=-0,302$; $p<0,001$). Noch deutlicher ausgeprägt ist allerdings der statistische Zusammenhang zwischen dem Gefühl, „gute Arbeit“ leisten zu können, und der Personalsituation der Einrichtung ($r=-0,471$; $p<0,001$).

Neben kollegialen Aspekten führte die zitierte ASD-Fachkraft auch den Kontakt zur Klientel als wesentliches Qualitätsmerkmal ihrer Arbeit an. Arbeitssituationen mit unmittelbarem Klientenkontakt und direkt intervenierendem Charakter seien – so ein durchgängiges Motiv in den Beschäftigteninterviews – gegenüber Fallsteuerungsprozessen im Sinne eines Case-Managements in den Hintergrund getreten.

„Heute ist ein Sozialarbeiter im Jugendamt zumindest schon überwiegend oder sehr stark mit Verwaltungsarbeit beschäftigt und mit dem Managen und Organisieren. Case-Manager nennt man den ja auch. Während früher doch der Anteil der eigenen praktischen Arbeit in der Familie wesentlich höher war.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.3.2)

Diese Einschätzung erhärtet sich angesichts der quantitativen Datenlage. 91,4 Prozent der ASD-Kräfte stimmten in der standardisierten Befragung der Aussage zu, dass Management und Fallsteuerung einen immer größer werdenden Teil ihrer Arbeit einnehmen (MW=3,2). Auch hier zeigt der Blick auf die statistischen Zusammenhänge eine Verbindung zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Am deutlichsten ausgeprägt ist bei den befragten Führungskräften die Korrelation zwischen den als sehr knapp empfundenen personellen wie zeitlichen Ressourcen und dem wahrgenommenen Funktionswandel hin zum Case-Management ($r_{FK}=0,393$; $p<0,001$).

Für die praktische Tätigkeit im ASD bedeute dies, so die Einschätzung, dass die steigende Übernahme von Fallsteuerungsaufgaben Hand in Hand mit verkürzten Gesprächszeiten einhergehe, was schließlich eine Beschneidung der Beziehungsarbeit sowie eine Einschränkung der Kontinuität in der Arbeitsbeziehung zwischen Fachkraft und Klientel mit sich bringe. Diese Tendenz („Je knapper die personellen und zeitlichen Ressourcen, desto größer der Anteil von Management und Fallsteuerung im Arbeitshandeln“) wird im wissenschaftlichen Diskurs in Bezug auf eine Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit thematisiert (vgl. Mühlum, 2004; Galuske, 2007; Seithe, 2012).

Des Weiteren gerät ein Tätigkeitsbereich in den Hintergrund, der eine besondere Planungsintensität aufweist: Prävention. Keine der interviewten Fachkräfte zählt primärpräventive Aktivitäten zu ihrem alltäglichen Arbeitshandeln, und lediglich fünf Prozent der Befragten aus der quantitativen Erhebung gaben an, „ausreichend Zeit für Prävention“ zu haben ($MW=1,5$). Überdies zeigt sich ein negativer statistischer Zusammenhang zwischen „Prävention“ und der Ökonomisierung ($r=-0,318$; $p<0,001$), welcher für die Gruppe der befragten Fachbereichsleitungen am deutlichsten ausfällt ($r_{FBL}=-0,380$; $p<0,001$). Im Interview berichtete eine ASD-Leitungskraft von einem Arbeitsschwerpunkt, der auf akute Interventionen ausgerichtet ist, betonte aber zugleich die Bedeutung, die der Prävention ihres Erachtens in der Jugendhilfe beizumessen ist:

„Ich denke schon, dass der ASD im Wesentlichen wirklich wie ein Feuerwehrmann auf Brandherde reagiert. Aber zum Beispiel für Prävention bleibt so gut wie keine Zeit in unserem Alltag. Und ich denke, wenn wir zukunftsorientiert arbeiten wollen, müssen wir in die Prävention rein.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.3.2)

Aus der quantitativen Befragung geht hervor, dass fast die Hälfte des ASD-Personals (47,9 %) die Auffassung vertritt, „eigentlich nur noch Notfälle“ zu bearbeiten (MW=2,4). Die naheliegende Vermutung, das häufigere Ausrücken als „Feuerwehrmann“ hinge mit einer Häufung oder Verschlimmerung der „Brandherde“ zusammen, findet nach statistischer Prüfung keinen Beleg. So fällt die Korrelation der Items „Der ASD bearbeitet eigentlich nur noch Notfälle“ und „Die Probleme Ihrer Klienten werden immer komplexer“ vernachlässigbar gering aus ($r=0,177$; $p<0,001$). Dagegen zeigen sich wesentlich stärkere Zusammenhänge zwischen dem Tätigwerden im Notfall und dem Ökonomisierungsdruck ($r=0,383$; $p<0,001$), besonders für die Gruppe der befragten Fachkräfte ($r_{FK}=0,400$; $p<0,001$) und am deutlichsten bei den Fachbereichsleitungen des ASD ($r_{FBL}=0,513$; $p<0,001$).

Sowohl auf der Leitungs- als auch auf der Beschäftigtenebene wurde in den befragten Einrichtungen mehrfach davon berichtet, dass in Anbetracht zeitlich bedingter Abwägungsnotwendigkeiten Abstriche beim Hilfeplanverfahren gemacht werden. Gemeint ist hiermit nicht nur das Aufschieben von Hilfeplangesprächen, sondern mitunter auch die ungeprüfte Verlängerung der im Hilfeplan festgelegten Maßnahmen.

„Wenn es jetzt sehr anstrengend ist und es viele Kindeswohlgefährdungen gibt, dann schafft man manchmal auch den Hilfeplan nicht. Der wird dann einfach nur so verlängert, aber das ist dann auch erstmal okay.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.5)

Diese Aussage wird durch die Ergebnisse der standardisierten Beschäftigtenbefragung untermauert. Knapp ein Drittel (30,2 %) des befragten ASD-Personals gab dabei an, „des Öfteren Hilfeplangespräche ausfallen lassen“ zu müssen (MW=2,1), wobei sich hier

deutliche Korrelationen mit dem Ökonomisierungsdruck in den Einrichtungen zeigen ($r_{FK}=0,361$; $p<0,001$).

Zum einen entstehen fiskalische Mehrausgaben, wenn der „Hilfepplan des Heimkindes, das schon zwei Jahre im Heim ist“ (Amtsleitung, 4.1.2) ungeprüft verlängert wird, wo dies gar nicht nötig wäre. Zum anderen steht dieses Vorgehen der beschriebenen Strukturmaxime der Partizipation diametral entgegen. Die Annahme, dass der postulierte Zeitmangel sowie die daraus resultierenden Abwägungsnotwendigkeiten weitreichende Auswirkungen auf die Beteiligung der Klientinnen und Klienten am Hilfeprozess haben, wird auch durch weitere statistische Ergebnisse gestützt. So zeigen sich nicht nur hohe Korrelationen zwischen dem Ausfallen von Hilfeplangesprächen und dem Item „Der ASD bearbeitet eigentlich nur noch Notfälle“ ($r=0,441$; $p<0,001$). Ebenso gaben lediglich rund 40 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen der standardisierten Beschäftigtenbefragung an, dass es ihnen die zeitliche Situation ermöglicht, „die Eltern und Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen“ (MW=2,4), und nur etwas mehr als der Hälfte (53,9 %) gelingt es, die Klienten „stets über ihr Wunsch- und Wahlrecht zu informieren (MW=2,6). Der statistische Zusammenhang zwischen der Ökonomisierung und der Entscheidungsbeteiligung der Eltern ($r_{FK}=-0,311$; $p<0,001$) deutet darauf hin, dass fehlende personell-zeitliche Ressourcen einer beteiligungsorientierten Vorgehensweise im Hilfeprozess hinderlich sind.

Zeitnot bringt, wie weiter oben ausgeführt, also zum einen die Tendenz mit sich, die Strukturmaxime der Prävention zu verfehlen, zum anderen gefährdet sie die Strukturmaxime der Partizipation. Wenn Mitwirkung und Beteiligung der Eltern und Kinder aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vernachlässigt werden,

so wird dadurch das Hilfeplanverfahren zum substanzlosen Formalismus, und Aktivierung und Dienstleistungsorientierung in der Jugendhilfe verlieren ihr wichtigstes Vehikel.

5.2.1.2 ZWISCHENBETRIEBLICHE ARBEITSTEILUNG

Wie bei den Rahmenbedingungen beschrieben, sehen die rechtlichen Bestimmungen des SGB VIII eine enge Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe vor, was zu einer Arbeitsteilung auf der zwischenbetrieblichen Ebene führt. Hat die fallzuständige ASD-Fachkraft in Absprache mit dem Team die Notwendigkeit der Hilfe festgestellt und eine geeignete Hilfeform ausgemacht, wird die eigentliche Durchführung der Intervention in den meisten Fällen an einen freien Träger übertragen.

„Wir schauen in Erstkontakten genau hin: Wie ist eine Familie aufgestellt, und wir überlegen, welche Hilfe Sinn macht, und delegieren dann in Hilfeplänen an freie Träger, die dann aber auch von uns feste Aufgaben kriegen. Das heißt also, im Hilfeplan werden Ziele festgelegt, die man dann nach einem halben Jahr abfragen kann und schauen, was in den einzelnen Bereichen geschehen ist.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.5)

Im fortlaufenden Hilfeplanverfahren nimmt die Fachkraft des ASD eine koordinierende Stellung ein. Sie bezieht sich zunächst auf die Erarbeitung und Festlegung über innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichender Ziele in Zusammenwirken mit den leistungsberechtigten Eltern und deren Kindern. Während der eigentlichen Umsetzung der Maßnahme bleibt die Fachkraft dann überwiegend in begleitender, aber auch kontrollierender Weise beteiligt, wobei sie weiterhin die Gesamtverantwortung für den Fall trägt. Die Bearbeitung der im Hilfeplan vereinbarten Ziele erfolgt

weitestgehend zwischen dem beauftragten Träger, dem Kind sowie dessen Eltern.

Innerhalb des Kooperationsgefüges mit den freien Trägern zeigt sich für die Jugendämter eine Möglichkeit zur Einflussnahme auf ihre Ausgaben. Zur Dämpfung der Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe sowie zur Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen und dem damit verbundenen Ziel einer Effizienzsteigerung der eingesetzten Mittel (vgl. Kröger, o.J.) sieht das SGB VIII den Abschluss von „Vereinbarungen über die Höhe der Kosten“ (§ 77) bzw. „Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung“ zwischen den öffentlichen und den freien Trägern vor (vgl. §§ 78e Abs. 1; § 13 ThürKJHAG; § 13 AGKJHG Rheinland-Pfalz). Aushandlungsgegenstand ist also, welche Leistungen zu welchem Preis in welcher Qualität erbracht werden. Grundlage der Leistungsentgelte bilden die vereinbarten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Bei ambulanten Hilfen werden Einigungen über die Höhe der Vergütung von Fachleistungsstunden, bei stationären und teilstationären Maßnahmen Tagessätze vereinbart, die unter anderem den zu betreuenden Personenkreis, die erforderliche sachmittelbezogene und personelle Ausstattung sowie die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung einbeziehen (vgl. § 78c SGB VIII). In keiner der befragten Einrichtungen würden die Verhandlungen um Stunden- und Tagessätze mit „harten Bandagen“ geführt.²⁷ Dies ist zum einen im Licht des Gebots zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu sehen (vgl. § 4 Abs. 1 SGB VIII), zu anderen herrscht ein Be-

²⁷ An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass im Zuge dieser Untersuchung keine Gespräche mit der anderen Verhandlungsseite, also Vertretern der freien Jugendhilfe, stattfanden.

wusstsein über die gegenseitige Abhängigkeit von freien und öffentlichen Trägern bei der Gewährung, Finanzierung und Durchführung von Jugendhilfeleistungen.

Ein verstärkter Preisdruck wird nach Darstellung der Jugendämter – mit Verweis auf mögliche Qualitätseinbußen bei der Leistungserbringung – daher nicht ausgeübt: „Da gibt es Schmerzgrenzen. Da geht es dann an die Fachlichkeit und an die Qualität“ (Amtsleitung, 4.1.2). Preisvarianzen im Leistungsangebot der freien Träger ergeben sich in erster Linie aus der gesetzlichen Forderung, dass Entgelte leistungsgerecht zu sein haben; es sind demnach vor allem Spezialisierungen im Leistungsspektrum der Träger, durch die unterschiedliche Preise zustande kommen.

„Wir haben drei große Anbieter, deren Entgelte zwischen 58 Euro pro Fachleistungsstunde und 42,50 Euro liegen. Betriebswirtschaftlich würde ich sagen: Alles geht zu den 42,50 Euro. Das wäre fatal. Jeder hat einen bestimmten Schwerpunkt. (...) Wir haben zwar den freien Markt, aber ich weiß auch um die Unsicherheit für die freien Träger. Unsicherheit bedeutet, dass die freien Träger auch kein ausreichendes Fachpersonal gewinnen können. (...) Also haben wir, nicht schriftlich vereinbart, aber seit Jahren läuft das so, ihnen zugesagt: Einen gewissen Stand von Stunden werdet Ihr auf jeden Fall immer erhalten. So dass eine Planungssicherheit für die entsteht. Das war für uns wichtig im Rahmen der Qualitätssicherung (...), zu sagen: Es müssen Fachkräfte sein, qualifizierte Fachkräfte.“ (Amtsleitung, 4.2.1)

Keine der befragten Einrichtungen hat Qualitätsvereinbarungen im Sinne eines überprüfbaren Kriterienkatalogs mit den freien Trägern abgeschlossen. Dies wird zum einen mit dem Aufwand erklärt, den allein die Erarbeitung entsprechender Indikatoren und die Erstellung eines Konzeptes zur Qualitätsentwicklung erfordern würden. Zum anderen wird darauf rekuriert, dass der ASD nicht

über genügend Ressourcen verfügt, um solche Vereinbarungen überhaupt kontrollieren zu können.

Trotz der weitestgehend als positiv geschilderten Beziehungen, die aus gemeinsamen fachlichen Zielvorstellungen rühren, wurde in den Interviews vereinzelt Kritik an der Zusammenarbeit geäußert. Sie lässt sich aus den unterschiedlichen Finanzierungslogiken heraus verstehen, die für Jugendämter und freie Träger gelten. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive stellen Fälle für das Jugendamt einen Kostenpunkt dar, während sie für die freien Träger Einnahmequellen sind. So weisen die Motivlagen der öffentlichen und der freien Träger tendenziell in unterschiedliche Richtungen, wenn es z.B. um zeitliche Aspekte bei einer Hilfeleistung geht, also darum, wie lange eine Maßnahme angelegt ist bzw. wie weit sie fortgesetzt werden soll.

„Von manchen Trägern mehr, von manchen weniger ist die Tendenz zu beobachten, an Fällen festzuhalten, sie möglichst lange laufen zu lassen. Und die finden dann auch mehr oder weniger gute Begründungen, warum das nötig zu sein hat.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.8)

Diese Vermutung bezieht sich gleichermaßen auf die Umsetzung von Aktivierung.

„In dem Moment, wo ich die [Fälle] rausgebe an einen externen Träger, ist dieser Träger – der lebt ja davon, dass diese Aufgaben kommen. Das heißt, im Grunde genommen kann das Interesse, Leute zu aktivieren, bei dem Träger nie so groß sein wie bei uns.“ (Mitarbeitervertretung, Vorsitz Personalrat, 4.3.3)

Ebenso werden den freien Trägern mitunter insofern qualifikatorische Versäumnisse vorgeworfen, als Studierende der Sozialen Arbeit im Zuge ihrer Praktika eingesetzt und dabei mit Aufgaben betraut werden, die über ihren aktuellen Ausbildungsstand hinausgehen. Mehrfach wurde Bedauern geäußert, dass es dem ASD in

Ermangelung an Zeit bzw. Personal nicht möglich ist, die freien Träger enger bei der Bearbeitung der im Hilfeplan vereinbarten Ziele (auch kontrollierend) zu begleiten. Dieser Umstand wird gleichsam als Aktivierungshemmnis begriffen. In den untersuchten Einrichtungen wurden Strategien diskutiert, wie die Kooperation mit den freien Trägern auf einen stärkeren Konsens bezüglich der Dauer von Hilfen hin ausgestaltet werden kann. Im Gespräch war dabei einerseits die Schaffung eines Anreizsystems durch Erfolgsprämien, andererseits eine Verschärfung des Wettbewerbs unter den Trägern durch die Ausschreibung von Hilfen. Hierbei annonciert das Jugendamt eine Fallkonstellation sowie die veranschlagte notwendige Hilfe, setzt dafür einen Preis fest und vergibt den Fall dann an einen geeigneten Träger, der diese Bedingungen akzeptiert. Keine der Strategien wird derzeit praktiziert, da sowohl rechtliche als auch fachliche Einwände dagegen sprechen.

5.2.2 BEURTEILUNG DER FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSSTATTUNG

Die Anforderungen an das Jugendamt beziehen sich nicht nur auf die Leistungserbringung, also auf die fachlichen Zielvorgaben nach dem SGB VIII, sondern auch auf den Umgang mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln. Dabei hängt die wirtschaftliche Ausstattung der Jugendhilfe nicht allein von der allgemeinen Haushaltssituation der Kommunen ab. Vielmehr ist die bundesweite Tendenz hin zu einer fiskalischen Überlastung der Kreise und kreisfreien Städte mit Blick auf die Situation der Jugendämter auch in Relation zur Bedarfs- bzw. Nachfragestruktur innerhalb ihrer jeweiligen kommunalen Verwaltungsgebiete zu sehen. Bei der Betrachtung der Nachfrageseite ist ein grundsätzlicher Anstieg der

Fallzahlen in der Jugendhilfe zu verzeichnen (vgl. Lotte & Pothmann, 2010; AGFJ, 2011). Hierbei hat nicht allein die Anzahl der im Verwaltungsgebiet ansässigen Jugendlichen im Verhältnis zu den dort lebenden Erwachsenen einen Einfluss auf den tatsächlichen Bedarf. Denn der Bedarf an Jugendhilfeleistungen hängt mit unterschiedlichen Sozialindikatoren zusammen und weist erhebliche regionale Disparitäten auf. Durch die Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung ihres infrastrukturellen Angebots, die die subsidiäre Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe vorsieht, gewinnen die Jugendämter zwar potenziell an Flexibilität: Sie müssen keine festgelegte Mindestanzahl an Einrichtungen unterhalten, sondern können ihr Angebot passgenau am örtlichen Bedarf ausrichten. Allerdings sind einige Indikatoren, die die Entwicklung des Jugendhilfebedarfs beeinflussen, zugleich ausschlaggebend für die Finanzierungsgrundlage einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur: Während strukturschwächere Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, Armut und ungünstiger (Aus-)Bildungssituation unter anderem geringere Gewerbe- und Grundsteuereinnahmen verzeichnen, ballen sich gerade hier soziale Probleme in der Bevölkerung, die wiederum höhere Ausgaben im Sozialhaushalt erfordern.

Unabhängig von der Prosperität eines Gemeinwesens ist die Ausgestaltung der Jugendhilfe nicht zuletzt eine Frage der politischen Prioritäten. Welcher Stellenwert den Belangen der Jugendhilfe im Gemeinderat zugesprochen wird, liegt jedoch nicht allein an den persönlichen Überzeugungen oder parteipolitischen Positionen einzelner Ratsmitglieder, sondern auch am Auftreten des Jugendhilfeausschusses. Diesem kommt hierbei eine Moderatorenrolle zwischen den Interessen der Vertretungskörperschaft und denen der Verwaltung des Jugendamtes zu. Für die Verwaltung ist der

Jugendhilfeausschuss insbesondere ein Organ zur Kommunikation der steigenden Jugendhilfebedarfe ins politische Feld hinein mit dem Ziel, entsprechende Haushaltsanpassungen zu erreichen. Die Wirksamkeit der Vermittlungsbemühungen durch den Jugendhilfeausschuss liegt nach Einschätzung der Befragten erstens in seiner parteipolitischen Neutralität, zweitens in seiner Geschlossenheit begründet. Entscheidend für die Einflussnahme ist also die Frage, inwieweit es den Mitgliedern des Ausschusses gelingt, sich von anderen (politischen) Mandaten zu distanzieren und sich auf ein gemeinsames Ziel hin zu solidarisieren.

„Sofern der Jugendhilfeausschuss ein Organ ist, auf das gehört wird, also nicht einfach so ein Alibi ist, können natürlich einstimmige Beschlüsse, bestimmte Sachen abzuwehren oder zusätzlich einzurichten, schon etwas bewirken.“ (Jugendhilfeausschuss, 4.3.1)

Kommt es innerhalb einer Kommune zu Haushaltseinbußen und werden deswegen prognostizierte Bedarfe im Etat für die Jugendhilfe nicht berücksichtigt oder Einsparungen beschlossen, müssen die Jugendämter zunächst mit dem entstandenen finanziellen Mangel zurechtkommen. Da die Angebotsstruktur nicht nur Pflichtleistungen mit Eingriffs- oder Schutzcharakter sicherstellen soll, sondern ebenso Leistungen der Förderung und Prävention, wird versucht, die interne Ressourcenallokation so zu modellieren, dass die Haushaltskürzung eine gleichmäßige Verteilung findet.

Trotz der Einflussmöglichkeiten des Jugendhilfeausschusses, dem Rekurs auf Gewährleistungspflichten und der Option der Budgetüberschreitung bei Mehrbedarf sind die Jugendämter nicht vor Haushaltskürzungen gefeit. Besonders innerhalb der inhaltlichen Gestaltungsspielräume bei der Angebotsschaffung entstehen Diskussionen um Einsparpotenziale, die sich zunächst auf die soge-

nannten „freiwilligen Leistungen“ beziehen. In den untersuchten Einrichtungen wurde von einem teilweisen Abbau dieser Leistungen berichtet, beispielsweise in Form von Schließungen kommunal geführter Jugendzentren. Dass solche Angebote nicht weiter zurückgefahren werden, sei weniger auf rechtliche Bestimmungen zurückzuführen als vielmehr darauf, dass die offene Jugendarbeit häufig den Schutz einer Lobby genießt. Das Risiko, diese gegen sich aufzubringen und im Verwaltungsgebiet als „jugendunfreundlich“ zu gelten, werde von der kommunalen Regierung aus politischer Opportunität vermieden.

Bei den Hilfen zur Erziehung zeigt sich ein anderes Bild: Ihre Adressatengruppe setzt sich zu einem großen Teil aus sozial schwächer gestellten Personen zusammen, die keinen vergleichbaren Schutz durch eine Interessenvertretung erfahren (vgl. Fendrich et al., 2011). Zwar ist die Bereitstellung erzieherischer Hilfen rechtlich normiert und daher obligatorisch. Da sie allerdings mit mehr als einem Viertel den zweitgrößten Anteil der Gesamtausgaben in der Jugendhilfe nach den Kindertageseinrichtungen (ca. 60 %) ausmachen (vgl. IJAB, 2009), stehen gerade die Hilfen zur Erziehung im Fokus von Steuerungsbemühungen und Strategien zur Effizienzsteigerung mit dem Ziel, Einsparpotenziale zu identifizieren und zu nutzen.

Wenn auch das Pflichtleistungsspektrum der Jugendhilfe gegenüber Einsparungen auf der Sachmittelebene eine gewisse Robustheit aufweist, spiegelt sich finanzielle Knappheit im Personalvolumen des ASD. Dies resultiert daraus, dass Sach- und Personalkosten im Kommunalhaushalt unterschiedliche Posten darstellen. Über die personelle Situation im Jugendamt verfügt die Gesamtverwaltung eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt und nicht das

Jugendamt selbst. Durch den im SGB VIII geregelten Qualifikationsstandard, wonach der öffentliche Träger nur solche Personen hauptberuflich beschäftigen soll, „die sich für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder aufgrund besonderer Erfahrung in der sozialen Arbeit in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen“ (§ 72 Abs. 1), wird zwar sichergestellt, dass Einsparungen nicht am Qualifikationsniveau der Beschäftigten ansetzen dürfen. Allerdings enthält das Gesetz keine Regelung bezüglich der Personalbemessung. Dieser Umstand überlässt den Kommunen die Organisationshoheit, weil die jeweiligen Bedarfslagen und damit verbundenen Aufgabenschwerpunkte und Angebotszuschnitte örtlich stark differieren können. Dadurch sollen Kreise und kreisfreie Städten prinzipiell die Möglichkeit haben, mit eigenen Personalstrategien auf ihre spezifische Situation zu reagieren. Eine Personalratsvorsitzende bemerkte dazu im Interview:

„Die Personalkosten tauchen in jeder Haushaltsdiskussion als Verfügungsmasse auf. Das heißt, man versucht immer, am Personal zu sparen. (...) Meine Erfahrung mit Arbeitsmengen-Untersuchungen geht dahin, dass da Zeitvorgaben angesetzt werden für bestimmte Abläufe, die den Realitäten überhaupt nicht entsprechen können. Die [Zeitvorgaben] wurden in den vergangenen Jahren einfach nicht angepasst.“

(Mitarbeitervertretung, Vorsitz Personalrat, 4.3.3)

Die Praxis der Personalbemessung wird vor allem dahin gehend kritisiert, dass sie Spezifika der Arbeit im ASD nicht ausreichend berücksichtigt. Auf der einen Seite verändern sich stets rechtliche Rahmenbedingungen, die unterschiedlich starken Einfluss auf die Arbeitsanforderungen haben. Hierbei sind nicht nur Änderungen im SGB VIII ausschlaggebend, sondern vor allem auch in anderen Bereichen des Sozialrechts, die unmittelbar mit der Jugendhilfe zu

tun haben (vgl. Seckinger et al., 2008). Andererseits vollziehen sich Veränderungen in der Aufgabenstruktur des ASD – beispielsweise dahin gehend, dass die Mitarbeiter/innen häufiger Notfälle zu überprüfen haben, wodurch die Planung des Arbeitsaufkommens prinzipiell erschwert wird. Auf die Frage hin, inwieweit sich zeitliche Vorhersagen bezüglich der Fallbearbeitungsdauer realisieren lassen, schilderte eine Fachkraft:

„Man kann wahrscheinlich einen Mittelwert irgendwo versuchen herzustellen. Aber wenn du Pech hast, hast du halt fünf Fälle, wo alle zwei Tage dein Telefon klingelt und du zu überhaupt nichts anderem mehr kommst. Und wenn du Glück hast, hast du in deinem Bezirk nur einen solchen Fall. Also, das ist Lotto.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.6)

Die Amtsleitung muss also innerhalb des ihr vorgegebenen finanziellen und personellen Rahmens den Spagat bewältigen, einerseits den externen Steuerungserwartungen Rechnung zu tragen, die von der Gesamtverwaltung der Kommune ausgehen – d.h. die Arbeit ohne den „geheimen Vorbehalt“ zu organisieren, im Zweifelsfall einfach das Budget zu überziehen – und tatsächlich versuchen, mit den vorhandenen Mitteln auszukommen. Gleichzeitig darf die Leitung die Grenzen der Steuerbarkeit von Jugendhilfeleistungen nicht aus den Augen verlieren, die sich in erster Linie am Bedarf ihrer Adressaten und nicht an den Kapazitäten ihrer Bewilliger orientieren. Die Möglichkeiten, kostensparende Konzepte zu entwickeln und zu implementieren, sind in der Jugendhilfe (im Vergleich zur freien Wirtschaft) doppelt beschränkt – sowohl in politisch-administrativer wie auch in fachlicher Hinsicht. Im Folgenden wird dargestellt, inwieweit die Betriebsorganisation von den untersuchten Einrichtungen als Möglichkeit genutzt wird, um mit den begrenzten zur Verfügung gestellten Ressourcen zu wirtschaften. Das Hauptaugenmerk liegt hierbei darauf, wie durch

betriebswirtschaftliche Steuerungsformen Bewilligungsbarrieren bei teuren Hilfen errichtet werden und das Kostenbewusstsein der Mitarbeiter/innen gestärkt wird. Hierbei sollen vor allem Effekte in den Blick genommen werden, die von der Betriebsorganisation auf die Arbeitsebene ausgehen.

5.2.3 SPEZIFISCHE ORGANISATIONSSTRATEGIEN IM UMGANG MIT KNAPPHEIT

Wie im Abschnitt zur Arbeitsorganisation dargestellt, dient das Prinzip der Fallverantwortung einzelner Mitarbeiter/innen vor allem einer kontinuierlichen Vertrauens- und Arbeitsbeziehung zur Klientel, während die Schaffung von Regionalteams eine kollegiale Fallberatung sowie eine sozialraumorientierte Perspektive ermöglichen soll. Über diese fachbezogenen Zielsetzungen hinaus fungiert diese Form der Arbeitsorganisation zugleich auch als Vehikel für Einsparbemühungen. Zwar haben die Jugendämter nur wenige Möglichkeiten, ihre personelle Ausstattung zu beeinflussen; die Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Sachmittel allerdings liegt in den Händen der Amtsleitung. Um die Ausgaben des Jugendamtes möglichst gering zu halten, wird vor allem versucht, ein ausgeprägtes Kostenbewusstsein bei den Fachkräften zu entwickeln. Eine Jugendamtsleitung schilderte im Interview, wie das innerhalb der Einrichtung umgesetzt wurde:

„Eigentlich sollten die Entscheidungen dorthin, wo sie hingehören, nämlich in den Fachbereich. Also ziehe ich mich zurück. Und zugleich haben wir dann gesagt: Aber ihr müsst auch ein bisschen darauf achten, wie ihr mit dem Geld umgeht. Wir haben dann den einzelnen Regionalteams ein Budget zugeordnet. Aufgrund der Fallzahlen und aufgrund der sozialen Lage der Stadt hat also jeder Bereich sein Budget und muss versuchen, damit auszukommen (...) mit dem Ergebnis, dass

man einfach auch aufs Geld schaut, bevor man jetzt entscheidet.“

(Amtsleitung, 4.1.2)

Hier verschmilzt die Aufgabenverantwortung mit der Finanzverantwortung und deren individueller Zuweisung an die Beschäftigten. Auf der einen Seite dürften die einzelnen ASD-Mitarbeiter/innen dadurch zunächst eine Aufwertung ihrer Fach- und Entscheidungskompetenz erfahren. Indem sich die Leitung aus den operativen Geschäften zurückzieht, überlässt sie dem Personal Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Planung und Durchführung seiner Tätigkeiten. Jedoch relativieren zwei Einschränkungen innerhalb dieses Arrangements die Mitarbeiter-souveränität: Eine Begrenzung findet sich in der Entscheidung über stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung. Sind die Probleme innerhalb eines Familiensystems so massiv, dass sie nicht in einem ambulanten Beratungs- oder Betreuungs-Setting eine geeignete Behandlung finden, kommen verschiedene Hilfe-maßnahmen außerhalb des familiären Umkreises infrage. Neben stationären Hilfen, die eine dauerhafte Unterbringung vorsehen, stellt die „Erziehung in einer Tagesgruppe“ (§ 36 SGB VIII) eine teilstationäre Alternative dar, um Kindern und Jugendlichen den Verbleib in ihren Familien zu sichern. Diese Hilfearten fallen wegen ihrer großen Betreuungs-dichte und den Unterbringungskosten wesentlich teurer aus als ambulante Angebote. Kommt das Regionalteam zu dem Schluss, dass im Einzelfall eine Hilfe geeignet und notwendig ist, die einen bestimmten Tagessatz überschreitet, so ist per Leitungsverfügung festgelegt, dass Rücksprache mit der Abteilungsleitung des ASD gehalten werden muss. Das Team hat den Einzelfall dann der Leitung vorzutragen und seine Entscheidung zu begründen. Über die Bewilligung stationärer und teilstationärer Hilfen zur Erziehung entscheidet schließlich die Amtslei-

tung in Absprache mit der ASD-Fachbereichsleitung. Der partielle Rückzug der Leitungsebene bezieht sich also nur auf einen Teil der Entscheidungsbereiche.

Bei den ambulanten Hilfen besteht eine zweite Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse in Form eines Regulativs auf der Mitarbeiterebene. Wie oben beschrieben, durchlaufen alle Einzelfälle zunächst eine Rückkopplungsschleife im Regionalteam. Die fallzuständige Fachkraft schildert ihren Teamkollegen und -kolleginnen Details zum Sachverhalt und Überlegungen zum Bedarf aus ihrer Sicht. Hieraus wird in einem fachlichen Diskurs teamintern darüber beratschlagt, inwieweit die bisherigen Annahmen des oder der Fallzuständigen bezüglich eines Hilfebedarfs und der damit verbundenen Art und Ausgestaltung einer möglichen Hilfeform von den Kollegen und Kolleginnen geteilt werden. Da die Regionalteams neben dem fachlichen Auftrag, eine geeignete und notwendige Hilfeform festzustellen, außerdem die Anweisung haben, mit den ihnen zugewiesenen Budgets hauszuhalten, gehen einer gemeinsamen Entscheidung gleichermaßen fachliche wie finanzielle Überlegungen voraus. Durch die wechselseitige soziale Kontrolle wird erreicht, dass in der kollegialen Fallberatung nicht nur eine Diskussion sozialpädagogischer Aspekte stattfindet, sondern Maßnahmen auch im Kontext des gemeinsam zu verwaltenden Budgets abgewogen werden.

Das aus fiskalischen Motiven geschaffene Gefüge aus Selbststeuerung der Teams hinsichtlich ihrer Budgets auf der einen Seite und hierarchischen Entscheidungen bei potenziellen Mehrausgaben auf der anderen Seite befördert systematisch das Prinzip „ambulant vor stationär“: Die notwendige Verfahrenskette ist bei der Bewilligung von stationären Hilfen länger als bei ambulanten, in-

dem im Entscheidungsprozess eine zusätzliche Ebene in der Aufbauorganisation eingebunden wird:

„Wenn man dann noch eine Etage höher geht, dann schaut man [im Team] ja noch genauer hin. Und das ist einfach, ich denke, das ist schon ein gutes Regularium, auch um Kosten zu sparen.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.7)

Zudem ist die Verfahrenskette bei stationären Lösungen gleichsam mit einer Einschränkung der fachlichen Selbstbestimmung des Teams verbunden, zugunsten eines Fremdentscheids durch eine höhere Hierarchieebene. Diese Konstellation und die damit verbundene Begründungspflicht werden von einigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen als zusätzlicher Arbeitsaufwand empfunden. Eine ASD-Fachkraft beschrieb im Interview besonders plastisch die Tendenz in den Teams, von fachlichen Idealvorstellungen abzuweichen, um der erforderlichen Rechtfertigung aus dem Weg zu gehen:

„Und weil die Teamberatung sagt, das ist die geeignete Einrichtung, um den (...) erzieherischen Bedarf zu decken, müssen wir das in der Abteilungsleiterberatung noch mal zusätzlich beraten. Und erst wenn dieses Beratungsgremium zustimmt, dann ist die Hilfe auch tatsächlich gewährt. Was natürlich auch zur Folge hat, dass wir schon im Vorfeld schauen, gibt es nicht Einrichtungen unter [einem bestimmten] Tagessatz, die vielleicht nicht ganz so optimal, aber noch so sind, wo man sagt: Okay, das deckt den tatsächlichen erzieherischen Bedarf. Es gibt sicherlich noch welche, die das noch besser könnten, aber in der Kostenrahmenanalyse können wir sagen: Okay. Und dann nimmt man die, um sich auch dem Rechtfertigungsdruck zu entziehen. Zu sagen: Okay, dann nehme ich lieber das und spare. Spare auch die Beratung [mit der Leitung].“ (ASD-Fachkraft, 4.1.7)

Die Schwelle zur Bewilligung von stationären Leistungen liegt gegenüber ambulanten also höher, weil in das Bewilligungsverfahren

eine prozessuale Erschwerung für stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung eingebaut ist. An dieser Stelle soll zudem noch einmal auf das oben beschriebene Kooperationsgefüge zwischen öffentlichen und freien Trägern geblickt werden. Die zitierte Aussage relativiert den harmonischen Eindruck, den die Leitungsebene von der Preispolitik und der Zusammenarbeit mit den freien Trägern vermittelt. Auch wenn die Entgeltverhandlungen zwischen der Leitung und den Trägern in der ersten Runde möglicherweise leistungsgerecht geführt wurden, so sind die Fachkräfte – gewissermaßen in der zweiten Verhandlungsrunde – darin limitiert, bei der Trägersauswahl fachlich „aus dem Vollen“ zu schöpfen, so dass sie schließlich doch die finanziell günstigere Entscheidung treffen.

Mit der Zusammenführung von Fall- und Finanzverantwortung knüpft die Leitung unmittelbar finanzielle Selbstregulierungserwartungen an die Mitarbeiter/innen des ASD. Inwieweit der Erfolg der erwarteten Selbstregulierung innerhalb des ASD kontrolliert wird, fällt in den untersuchten Einrichtungen unterschiedlich aus. In den Kreisjugendämtern wird eher im Sinne einer Ex-Post-Evaluation verfahren: Am Jahresende kommt es zu Gesprächen zwischen der Leitungs- und der Mitarbeiterebene über die getätigten Ausgaben. Hierbei liegt das Hauptaugenmerk auf der Reflexion möglicher Veränderungen bei den Bedarfsstrukturen und der Zusammenarbeit mit den freien Trägern sowie besonderen Mehrausgaben. Während in diesem Fall eigentlich nicht von einem klassischen Steuerungsinstrument die Rede sein kann, kommt in einer der städtischen Einrichtungen ein ausgereiftes operatives Controllingverfahren zum Einsatz. Die gesamte Fallführung im ASD verläuft computergestützt: Jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin legt über eine spezielle Software Fallakten an, in denen u.a.

Stammdaten zu allen Verfahrensbeteiligten (Leistungsberechtigte, Kinder und Jugendliche, weitere Angehörige, ASD-Fachkräfte und Beschäftigte anderer Träger) und die wichtigsten Informationen und Sachverhalte zum Fall (Entstehungskontext, persönliche Einschätzungen, getroffene Absprachen, familiengerichtliche Weisungen usw.) abgelegt werden. Neben weiteren Funktionen, durch die in erster Linie das Verwaltungshandeln des ASD effizienter gestaltet wird (beispielsweise vorformulierte Korrespondenzschreiben, Dokumentations- und Arbeitsbögen), weist vor allem das Programmfeature zur Hilfeplanerstellung auf Steuerungsabsichten hinsichtlich der Schaffung von Kostenbewusstsein durch Ausgabentransparenz hin.²⁸ Wenn eine Hilfe zur Erziehung bewilligt wird, vermerkt die zuständige Fachkraft im Hilfeplan, um welche Hilfeart es sich handelt und auf welche Zeit diese angelegt wird. Da im Programm eine Datenbank hinterlegt ist, die das vollständige Angebotsspektrum der ansässigen freien Träger und die zu jeder Einzelleistung gehörenden vereinbarten Leistungsentgelte abbildet, ist die Fachkraft genau über die Preisspanne der infrage kommenden Hilfen informiert. Auf diese Weise sind die finanziellen Kriterien der Angebote offengelegt und können in die weiteren Auswahlüberlegungen einbezogen werden (je nachdem, ob und inwiefern die Leistungsberechtigten von ihrem Wunsch- und Wahlrecht Gebrauch machen). So soll vor allem eine Passgenauig-

²⁸ Die Sensibilisierung für wirtschaftliche Komponenten von Hilfeleistungen spiegelt sich auch im Design des Computerprogramms. Die Softwareergonomie zeigt teilweise Ähnlichkeiten zu gängigen Onlineshops: Auf der Benutzeroberfläche des Menüpunktes „Leistungen des Hilfeplans“ befinden sich Buttons zum Hinzufügen oder Entfernen einzelner Hilfeleistungen, die mit kleinen Euro-Symbolen verziert sind. Je nachdem, ob eine Hilfe hinzugefügt oder entfernt werden soll, ist neben dem Euro-Zeichen ein Minus- oder Pluszeichen zu sehen.

keit bei der Trägersauswahl ermöglicht werden, bei der fachliche wie auch preisliche Aspekte Berücksichtigung finden.

Ist die Entscheidung über Art und Umfang der Hilfe schließlich getroffen, erfolgt die Übermittlung der Daten zur Zahlbarmachung an die Abteilung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Diese Abteilung ist verantwortlich für die finanzielle Abwicklung der vielfältigen Jugendhilfeangebote. Die getätigten Ausgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden von der Abteilungsleitung des ASD gesammelt und für eine monatliche Budgetauswertung aufbereitet. Die Ergebnisse werden an die Mitarbeiter/innen weitergeleitet. Diese beinhalten einen Überblick über die Ausgaben der Regionalteams sowie den aktuellen Stand des ASD-Budgets und liefern eine Prognose der Budgetentwicklung. Eine ASD-Fachkraft schilderte im Interview, wie die Software zur Erweiterung des Kostenbewusstseins beiträgt:

„Einerseits haben wir hier sehr flache Hierarchien im Jugendamt, die Regionalteams entscheiden schon sehr autark. Aufgrund unseres Computerprogramms, wo wir alle unsere Hilfen zur Erziehung führen und dann auch sehr vernetzt mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind, sind wir natürlich auch am Wissen, was kostet hier wie viel, sehr nah dran, und das ist natürlich auch im Hinterkopf. (...) Wir arbeiten, seit dieses Programm eingeführt wurde, natürlich so, dass wir die Dinge passend machen müssen für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. (...) Allein durch dieses Programm ist natürlich ein Controlling und eine Auswertung dessen jederzeit möglich, bis hin zu statistischen Erhebungen darüber.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.5)

Neben der monatlichen Darstellung des Controllings wird regelmäßig ein Jahresbericht über die Budgetentwicklung erstellt, den die Amts- und Bereichsleitung dann mit den einzelnen Regionalteams diskutiert. Im Vordergrund stehen Analysen über Hilfeentscheidungen mit Blick auf besondere Abweichungen vom Budget.

Bei diesen sind die Mitarbeiter/innen zur genaueren Erklärung aufgefordert. Im Diskussionsprozess rekapitulieren die Teammitglieder Einzelfälle, machen Hintergründe von Hilfebewilligungen transparent und begründen ihre jeweiligen Entscheidungen.

Die Notwendigkeit, sich vor der Leitungsebene für Entscheidungen erklären zu müssen, betrachten die Mitarbeiter/innen in der Regel relativ gelassen, wenngleich von den Vorgesetzten durchaus ein Rechtfertigungsdruck mit Blick auf die Ausgabenentwicklung erzeugt wird. Eine Fachkraft beschrieb den Charakter solcher Gespräche folgendermaßen:

„Ich lasse mir da keinen Druck machen, und die Erfahrung bei uns in den Teamberatungen sind natürlich schon so, dass wir sehr genau schauen und dass auch freie Träger, die zu uns kommen, möglichst konkret den Hilfebedarf und das, was an Arbeit geleistet worden ist, entsprechend nachweisen müssen. Weil nur für das, was an Bedarf da ist, lassen sich natürlich auch Kosten entsprechend begründen.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.5)

Sowohl von den Leitungspersonen als auch von Seiten der Beschäftigten aller befragten Einrichtungen werden fachliche Motive als primär handlungsleitend bei der Bedarfsermittlung und Hilfebewilligung postuliert und gegenüber finanziellen Aspekten als prinzipiell vorrangig dargestellt. Dennoch spielen finanzielle Überlegungen in unterschiedlicher Ausprägung eine Rolle. Die bei der Beschäftigtenbefragung gewonnenen Eindrücke lassen sich folgendermaßen schematisieren: Die Berücksichtigung aufzuwendender Kosten findet den geringsten Niederschlag bei der Entscheidung über die Art einer Hilfe, also darüber, *ob* eine stationäre, teilstationäre oder ambulante Maßnahme notwendig erscheint. Besonders stationäre Hilfen werden häufig in einem Kontext bewilligt, bei dem es nicht mehr darum geht, von fachlicher

Seite her Alternativen zum Verbleib in der Herkunftsfamilie zu finden – dies zum Beispiel dann, wenn keine Familie mehr existiert oder von dieser eine Gefahr für das Kindeswohl oder vom Kind eine Gefahr für sich selbst bzw. das Gemeinwohl ausgeht. In solchen Fällen wird eine stationäre Unterbringung zumeist als alternativlos, daher auch von finanzieller Seite her als unstrittig bewertet. Die Entscheidung über die Art einer Hilfe richtet sich also nach der Dringlichkeit und der Schwere eines Falles und ist unmittelbar mit der Garantenstellung des Jugendamtes verbunden. Etwas größere Spielräume zur Diskussion von Einsparpotenzialen gibt es bei der Ausgestaltung einer Hilfe: Verhandelt werden kann, welche konkreten Inhalte und welche Dauer eine Hilfe haben bzw. in welcher Frequenz sie durchgeführt werden soll. Zum Beispiel können in ambulanten Beratungs-Settings versuchsweise zunächst einwöchentliche Sitzungen über ein halbes Jahr hinweg bewilligt und im Bedarfsfall entsprechend aufgestockt werden. Am stärksten ins Gewicht fällt die Abwägung wirtschaftlicher Aspekte bei der Auswahl eines passenden freien Trägers zur Realisierung einer Maßnahme. Gibt es bei mehreren Trägern ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot für einen bestimmten Fall, so wird eine Entscheidung, die sich an preislichen Aspekten orientiert, als fachlich unbedenklich betrachtet und entsprechend prozessiert.

Die Erweiterung des Kostenbewusstseins der Beschäftigten korrespondiert mit Veränderungen in der Hilfevergabestruktur des ASD: Während in den 1990er Jahren bis kurz nach der Jahrtausendwende im gesamten Bundesgebiet mehr stationäre Hilfen als ambulante Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen bewilligt wurden, überwog 2003 der Trend zu ambulanten Hilfen. Obwohl die Gesamtfallzahlen der Jugendhilfe bis heute ansteigen, stagniert

die Anzahl der Fremdunterbringungen (vgl. Lotte & Pothmann, 2010, S. 3f.; Bundeszentrale für politische Bildung, 2008, S. 284ff.). Für die Infrastruktur des Leistungsangebots der Kinder- und Jugendhilfe bedeutet das weniger einen Rückbau des stationären Bereichs als vielmehr einen ambulanten Anbau. Wieso trotz des Anstiegs der Gesamtfallzahlen und der Zunahme an Komplexität bei den Einzelfällen nicht mehr stationäre Hilfen bewilligt werden, ist umstritten und lässt sich an dieser Stelle nicht abschließend bewerten. Einerseits wird dieser Trend als eine Umsetzung der Strukturmaximen der Lebensweltorientierung und Prävention bzw. als die politisch und zum Teil auch fachlich geforderte Orientierung der Jugendhilfe am Prinzip „ambulant vor stationär“ betrachtet. Andererseits wird insbesondere für den wachsenden ambulanten Bereich eine fiskalisch motivierte Reduzierung der Intensität von Hilfen konstatiert – ein Vorgehen, das auf Kritik stößt, da es der Verschlimmerung von Problemkonstellationen und Lebensbedingungen der Familien diametral gegenübersteht (vgl. Frindt, 2010, S. 296f.).

In den untersuchten Einrichtungen werden beide Positionen reflektiert: Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer zu bewilligenden Maßnahme gibt es die Tendenz, sich nicht mehr so sehr am fachlich Wünschenswerten zu orientieren wie in der Vergangenheit, sondern vornehmlich nur noch am dem, was tatsächlich „notwendig“ ist. Auf der einen Seite wird diese Entwicklung befürwortet und mit Argumenten des Aktivierungsparadigmas fachlich gestützt.

„Das ist ja auch die Frage von Aktivierung, Hilfen zur Selbsthilfe zu geben, auch den Anspruch an den Helfer zu haben, sich entbehrlich zu machen, also innerhalb von Hilfen, egal ob stationär oder ambulant, auch an Ressourcen zu arbeiten und diese Ressourcen nicht wegzu-

drängen, nicht alles selbst zu machen, Familien einzubinden. (...) Und das ist natürlich auch ein ganz wichtiges Feld in der Sozialen Arbeit oder im Sozialwesen: Fragen von Nachrangigkeit.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.5)

Die Erschließung von Ressourcen und das Einfordern von Eigenbemühungen auf Seiten der Betroffenen werden prinzipiell nicht nur begrüßt – vielmehr wird das zu starke Einwirken seitens der Professionellen mitunter als kontraproduktiv betrachtet. Eine zu starke „Großzügigkeit“ bei der Hilfebewilligung könnte die Entfaltung von Engagement der Klientinnen und Klienten eindämmen, der Entwicklung von Selbstständigkeit im Wege stehen und den Aktivierungsprozess letztlich unterminieren.

Die Fokusverlagerung vom „Wünschenswerten zum Notwendigen“ in der Bewilligungspraxis wird von einigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern aber auch als problematisch bewertet. Wird die Intensität einer Hilfe zu stark zurückgefahren, bestehe das Risiko, dass die gewünschte Wirkung einer Intervention ausbleibt; auch die zu frühe Beendigung einer Maßnahme könne die Nachhaltigkeit einer Hilfe ungünstig beeinflussen.

„Ganz oft ist es auch unsere Aufgabe, die Eltern dazu zu motivieren, die Hilfe nicht frühzeitig zu beenden. Da schneiden wir uns ja ins eigene Fleisch, weil wir Kosten weiter verursachen, aber wo wir sehen, wenn wir jetzt die Hilfe abbrechen, war alles umsonst. Da war dieses halbe Jahr Heimerziehung oder Tagesgruppe zwar nicht lange, aber viel Geld verschwendet, weil am Ende doch nichts dabei herausgekommen ist, weil die Zeit nicht ausgereicht hat.“ (ASD-Fachkraft, 4.4.3)

Neben den fachlichen Komplikationen wird in solchen Fällen außerdem auf Folgekosten rekuriert, die zu einem späteren Zeitpunkt für die Jugendhilfe wirksam werden:

„Da müssen vielleicht noch zusätzliche Fachleistungsstunden geleistet werden oder zum Beispiel eine intensivere Einrichtung ausgewählt werden, wo der Tagessatz dreimal so hoch ist.“ (ASD-Fachkraft, 4.4.4)

Thematisiert werden von einigen Befragten an dieser Stelle auch Konstellationen, in denen zwar nicht das Jugendamt die Mehrkosten zu tragen hat, diese aber an einer anderen Stelle des sozialen Sicherungssystems auftreten (beispielsweise bei der Arbeitslosen- oder Krankenversicherung).

Wie aus den vorangegangenen Schilderungen hervorgeht, liegt das Ziel der Aktivierung darin, den Klientinnen und Klienten Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Dieser Hilfeprozess basiert sowohl auf dem Einsatz beraterischer Leistungen als auch auf der Erschließung von Ressourcen der Betroffenen. Idealerweise wird dabei versucht, ein dem Einzelfall angemessenes Gleichgewicht von „Fördern“ und „Fordern“ zu finden. Fasst man unter das Prinzip des Förderns Aspekte wie die Beteiligung der Klientinnen und Klienten an sie betreffenden Entscheidungen, die Information über ihr Wunsch- und Wahlrecht, die Prävention und Hilfeplangespräche, so wurde an anderer Stelle bereits gezeigt, wie diese Gefahr laufen, unter einem strukturell induzierten Zeitmangel zu erodieren. Betrachtet man nun das Prinzip des Forderns, also Aspekte der Inpflichtnahme, der Motivationsarbeit und auch des Ausübens von Druck und Kontrolle auf die Klientinnen und Klienten, so belegt die standardisierte Beschäftigtenbefragung die besondere Herausforderung dieses Tätigkeitsaspektes für die Fachkräfte: Ungefähr drei Viertel (73 %) des befragten ASD-Personals gaben an, es werde „immer schwieriger, die Klienten zur Mitarbeit zu bewegen“ (MW=2,8), und 69 Prozent „müssen immer häufiger Druck auf die Klienten ausüben, um ihr Arbeitsziel zu erreichen“ (MW=2,7).

Dabei zeigen sich jeweils positive Korrelationen mit dem Ausmaß der Ökonomisierung. Etwas schwächer bilden sich die Zusammenhänge beim ersten Item ab ($r=0,272$; $p<0,001$). Deutlicher korrelieren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der Anwendung von Druck auf die Klienten zur Erreichung des Arbeitsziels ($r=0,319$; $p<0,001$), wobei sich hier die stärkste Ausprägung bei den ASD-Fachbereichsleitungen zeigt ($r_{\text{FBL}}=0,506$; $p<0,001$). Diese Befunde deuten darauf hin, dass der Druck der Ökonomisierung sich hinderlich auf die Motivationsarbeit auswirkt und die häufigere Anwendung von Druckmitteln auf die Klienten begünstigt. Somit gerät das Verhältnis von „Fördern“ und „Fordern“ aus fachlicher Perspektive in eine Schieflage. 92 Prozent der Befragten gaben an, sie bräuchten mehr Zeit, „um ihren Klienten Hilfe zur Selbsthilfe geben zu können“ ($MW=3,5$). Der deutliche statistische Zusammenhang zwischen dem Ökonomisierungsdruck und der Zeit, die den Fachkräften fehlt, um Hilfe zur Selbsthilfe geben zu können ($r=0,457$; $p<0,001$), verweist darauf, dass ein effektiver Aktivierungsprozess unmittelbar an die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Einrichtung geknüpft ist.

5.2.4 ARBEITSSITUATION UND -ANFORDERUNGEN

Die Mitarbeiter/innen der untersuchten Einrichtungen verorten ihren Tätigkeitsbereich innerhalb eines Spannungsfeldes verschiedener Interessen, die bisweilen nicht einfach miteinander in Verbindung zu bringen sind. Zum einen steht die Dienstleistungsorientierung der Jugendhilfe immer wieder ihrer Garantenstellung entgegen. In der Praxis erfolgt die Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsarbeit nicht nur in Kooperation mit hilfesuchenden Klienten und Klientinnen, sondern auch mit Menschen, die bei sich

überhaupt keinen Hilfebedarf sehen, große Widerstände gegen eine Zusammenarbeit aufbauen und mitunter gegen ihren Willen zur Kooperation verpflichtet werden müssen. Je nachdem, wie stark Freiwilligkeit oder Zwang ein Hilfe-Setting bestimmen, variieren auch die Anforderungen, die sich daraus für die Fachkräfte ergeben.

Dienstleistungsorientierung scheint in den Augen der Jugendamtsmitarbeiter/innen als ein wichtiges Thema auf. In der standardisierten Beschäftigtenbefragung gaben rund zwei Drittel der Befragten (68,7 %) an, ihre Klienten als Kunden zu betrachten (MW=2,8). Im Lichte der Interviewgespräche, die größere Spielräume zur Ausdeutung des jeweils subjektiven Dienstleistungs- bzw. Kundenverständnisses boten, zeigten sich insbesondere für den Kundenbegriff ganz unterschiedliche Bedeutungszuweisungen.²⁹ So wird die Bezeichnung „Kunde“ mitunter als inadäquat empfunden, da sie für viele Beschäftigte nur schlecht mit den Zwangskontexten vereinbar ist, in denen Jugendhilfe oftmals stattfindet.

„Das Kind, das man gegen den Willen in irgendeine Einrichtung bringt, wie soll man das als souveränen Kunden hochhalten? Das ist paradox und sinnfrei. (...) Wer ist denn Kunde? Ist das Kind, das ins Heim muss, ein Kunde der Jugendhilfe? (...) Ich stehe dem Kundenbegriff äußerst kritisch gegenüber und halte den für einen gnadenlosen Euphemismus.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.8)

²⁹ In einigen Interviewgesprächen wurde eine bisweilen negative Konnotation des Kundenbegriffs im thüringischen Sprachraum thematisiert: „Kunde ist ja auch eine abwertende Äußerung dafür, wenn man jemanden komisch findet oder jemanden nicht mag. Dass man dann sagt: Der Kunde“ (ASD-Fachkraft, 4.4.3).

Dem stehen wiederum andere Schilderungen gegenüber, nach denen auch bei den Hilfen zur Erziehung mitunter von einem „Servicebereich“ gesprochen werden könne, innerhalb dessen Kundensouveränität durchaus gegeben sei.

„Wir unterscheiden das hier im Jugendamt so, dass wir sagen, wir haben einmal diesen Leistungsbereich, wo ich sage: Serviceangebot, und wir haben den Gefährdungsbereich, und wir haben den Graubereich. Graubereich ist dieser Bereich, wo man sagt, hier ist eine Überprüfung angesagt, wo sind wir überhaupt, wie geht es den Kindern, was müssen wir als Jugendamt von Amts wegen tun.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.5)

Im „Servicebereich“ sei der Kundenbegriff sehr wohl gebräuchlich, da hier beispielsweise Eltern von sich aus im Jugendamt vorstellig werden. Es gehöre zur Dienstleistungsorientierung, seitens der Fachkräfte zu versuchen, jene Klienten, welche sich im „Graubereich“ befinden, gewissermaßen zu Kunden zu machen. Hierfür gelte es, gezielt an deren Motivation zu arbeiten.

Das Aufgaben- und Anforderungsprofil des ASD ist darüber hinaus von den zuvor geschilderten gesellschaftspolitischen und organisationalen Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Der institutionelle Umgang mit der Finanzknappheit, der sich im Personalvolumen niederschlägt und in der betrieblichen Steuerung des ASD spiegelt, scheint für die Beschäftigten mitunter im Widerspruch zu den gesellschaftlichen und sozialrechtlichen Ansprüchen zu stehen, die an ihre Arbeit gestellt werden. Gemeint ist hier vor allem der Schutzauftrag des Kindeswohls: Die Mitarbeiter/innen müssen jeder Gefahrenmeldung nachgehen und dürfen dabei nichts unversucht lassen, um Fälle von Kindesmisshandlung und Ähnlichem zu verhindern. Gleichzeitig kommen als Aufträge die präventive und sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeit im ASD und die

aktive Einbindung der Adressatinnen und Adressaten in sämtliche sie betreffenden Belange hinzu.

Innerhalb dieses Spannungsfeldes erleben die Sozialarbeiter/innen mitunter ein Auseinanderdriften der professionellen Anforderungen und der zur Verfügung gestellten finanziellen bzw. personellen Ressourcen.

„Der Druck kommt von der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter her, weil wir einfach merken: Das ist kaum noch zu bewältigen mit der Fallbelastung. Und auch ein Argument: Wie viel Personal brauchen wir jetzt? Das ist die nächste Stufe, in der wir dann jetzt auch in die Diskussion mit der Politik müssen, um noch verantwortlich arbeiten zu können.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.3.2)

„Da laufen die Sachen ein bisschen konträr zurzeit: Einerseits gibt es Spardiskurse, und alles soll klein gehalten werden, auf der anderen Seite gibt es Zusatzaufgaben, die mit Sicherheit den ein oder anderen Bugwelleneffekt ganz klar mit sich bringen werden. Da muss man kein Prophet sein.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.8)

Im Rahmen ihrer Fallverantwortlichkeit versuchen die Mitarbeiter/innen des ASD, den beschriebenen Ziel-Mittel-Konflikt durch eine Strukturierung ihrer Arbeit anhand von Priorisierungsstrategien zu lösen, die sich in erster Linie an der Dringlichkeit eines Falles orientieren. Die Unvorhersehbarkeit von Krisenfällen macht die Beschreibung eines typischen Arbeitstages im ASD daher schwierig, wenngleich einige wiederkehrende Routinen dem Tagesablauf eine gewisse Struktur geben: Zum einen finden in der Woche regelmäßig Teambesprechungen statt, in denen Fälle diskutiert und Beschlüsse zu erzieherischen Hilfen gefasst werden. Zum anderen haben die Mitarbeiter/innen feste Sprechzeiten, zu denen Eltern und Kinder (auch unangemeldet) erscheinen können und die Fachkräfte überdies telefonisch erreichbar sind.

Abgesehen von außerplanmäßigen Notfällen und den vorgegebenen Team- und Sprechzeiten liegt es in der Verantwortlichkeit der einzelnen Fachkräfte, wie sie sich die Bearbeitung ihrer laufenden Fälle einrichten. Als typische Aufgaben wurden Beratungen innerhalb des Jugendamtes, aber auch aufsuchende Tätigkeiten bei Familien genannt, die mit dem Jugendamt bereits in Kontakt stehen. Teilweise geschehen solche Hausbesuche im Rahmen der „Allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie“ (§ 16 SGB VIII). Mit dieser Form der niederschweligen Beratung sollen Familien zur besseren Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung motiviert und zur gewaltfreien Konfliktlösung angeleitet werden. Teilweise finden Hausbesuche aber auch im Nachgang einer Gefahrenmeldung (nach § 8a SGB VIII) statt. Wenn zwar keine akute Gefahr für das Kind festgestellt wurde, die Situation aber auf eine latente Kindeswohlgefährdung hindeutet, sollen Kontrollbesuche einer Verschlechterung der Sachlage entgegenwirken und die Eltern für eine Mitarbeit gewonnen werden. Andere Aufgaben ergeben sich aus der Mitwirkungspflicht der Sozialarbeiter/innen bei familiengerichtlichen Verfahren; hierbei ist nicht nur die Anwesenheit vor Gericht erforderlich; ebenso sind Termine für Besprechungen im Vorfeld der Verhandlung mit den Familienangehörigen, deren Anwälten, mit Fachkolleg/innen anderer Einrichtungen, Mediatoren und anderen wahrzunehmen. Das Hilfeplanverfahren bildet ein weiteres wiederkehrendes Moment im Arbeitsalltag des ASD. Die Fortschreibung von Hilfeplänen erfordert regelmäßige Zusammenkünfte der Verfahrensbeteiligten zu Hilfeplangesprächen, wobei bestimmte Überprüfungsfristen bezüglich vereinbarter Ziele, möglicher Anpassungen oder Beendigung der Leistung einzuhalten sind. Schließlich ist eng an die Fallführung der Mitarbeiter/innen die nötige Dokumentation ihrer Arbeitsschritte ge-

koppelt. Dabei bestehen keine genauen Vorgaben, welche Inhalte in welcher Frequenz und Ausführlichkeit festzuhalten sind; die Aufzeichnungen würden „nur im Schadensfall quergebüstet werden. Ansonsten schaut so keiner in die Akten rein“ (ASD-Fachkraft, 4.3.8). Eine wesentliche Funktion der Dokumentation ist die Absicherung der Fachkräfte. Andere Funktionen sehen die Mitarbeiter/innen in einem Leistungsnachweis bzw. als Unterstützung ihrer Kollegen und Kolleginnen, falls es krankheitsbedingt oder durch Zuständigkeitswechsel zu einer Fallübernahme kommt.

„Ich finde Dokumentation wichtig. Zum einen, um zu rechtfertigen, was ich gemacht habe, also mein Handeln zu rechtfertigen. Zum anderen, um mich abzusichern, im Sinne von: Ich war auch tätig.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

„Also ich dokumentiere sehr genau, weil es kann immer mal sein, dass man über einen längeren Zeitraum ausfällt, und dann stehen Kollegen da mit ansonsten unfertigen Akten, die gar nicht wissen, was ist von der Einleitung der Hilfe bis heute passiert.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.5)

Diese Einschätzungen korrespondieren mit den Ergebnissen der quantitativen Erhebung: 90,4 Prozent der Befragten stimmten der Aussage „Dokumentation ist eine sinnvolle fachliche Unterstützung“ zu (MW=3,3).

Neben den verpflichtenden und individuell eingerichteten Abläufen wird die Tätigkeit im ASD vor allem durch das staatliche Wächteramt geprägt, welches die Planbarkeit des Arbeitsaufkommens bedingungslos einschränkt: Unabhängig von jedweder Terminbindung oder Tagesplanung haben Notfälle (also Meldungen von Kindeswohlgefährdungen) höchste Priorität und sind unmittelbar durch die zuständigen Fachkräfte zu überprüfen. Da das Arbeitspensum vom externen Hilfebedarf abhängig ist, müssen die Be-

schäftigten ihre Tätigkeit immer wieder neu strukturieren und ihre Planung an die Gegebenheiten anpassen.

Die Schilderungen der interviewten Fachkräfte bezüglich des Aufgabenspektrums im ASD lassen ein breites professionelles Anforderungsprofil erkennen.

„Die wichtigsten Kenntnisse, denke ich, sind auf der einen Seite die Rechtsgrundlagen, die allgemeine Pädagogik an sich, Entwicklungspsychologie, zu wissen, anhand eines Kindes einschätzen zu können, wie sein Entwicklungszustand ist. Auf der anderen Seite, das ist so vielfältig. Also, eigentlich müssen wir Allrounder sein“ (ASD-Fachkraft, 4.3.6).

Einerseits deutet sich in dieser Aussage an, dass ein „fachliches Rüstzeug“ (Fachkompetenz) Grundlage für die Arbeit im ASD ist. Dazu zählen spezifische Kenntnisse aus den unterschiedlichen Bezugsdisziplinen der Sozialen Arbeit. Hier sind vor allem Wissensbestände aus den Erziehungswissenschaften, der Psychologie sowie aus den Sozialisationstheorien und Rechtswissenschaften gemeint.³⁰ Die erforderlichen juristischen Grundkenntnisse beziehen sich nicht nur auf das SGB VIII, sondern auf das gesamte Recht der sozialen Sicherung und andere jugendhilferelevante Rechtsgebiete (BGB, StGB, JGG, FamFG u.a.). Neben den Bezugsdisziplinen bilden spezifische Verfahren und Techniken aus dem Methodenkanon der Sozialen Arbeit die Grundlage beraterischer Tätigkeiten. Anwendung finden vor allem klassische Methoden wie die soziale

³⁰ An dieser Stelle erfolgt lediglich der Umriss eines Kompetenz-/ Anforderungsprofils, welches sich aus Motiven zusammensetzt, die in den Interviews häufig wiederkehrten bzw. prominent aufschienen. Die kommunikativen und sozialen Anforderungen an die Interaktionsgestaltung sind im wissenschaftlichen Diskurs zur Interaktionsarbeit ausführlicher systematisiert (vgl. u.a. Büssing & Glaser, 1999; Böhle & Glaser, 2006; Dunkel & Wehrich, 2006; Dunkel, 2011).

Einzelfallhilfe und die soziale Gruppenarbeit. Aber auch neuere Ansätze wie das Case-Management spielen eine zunehmend wichtige Rolle (vgl. Galuske, 2007). Daneben sind für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung Kenntnisse entsprechender Verfahrensabläufe ebenso wichtig wie EDV-Kenntnisse zur Aktenführung und digitalen Kommunikation. Außerdem verlangt die enge Kooperation mit anderen Behörden und unterschiedlichen sozialen Einrichtungen ein ausgedehntes Strukturwissen über die institutionelle Landschaft im Verwaltungsgebiet.

„Man sollte in der Lage sein, entweder sich selber schnell ein Netzwerk zu schaffen oder von anderen Kollegen bestimmte Dinge einfach mitzubekommen. Man muss einfach eine gute Kenntnis darüber haben, wo kann man den Leuten auch Angebote machen. (...) Ich muss ja wissen, wo gibt es gegebenenfalls Möbel, wo kann man preisgünstig eine Haushaltshilfe bekommen, wie stelle ich einen Antrag auf Betreuung in Notsituationen bei der Krankenkasse, wo sitzt die Wohnungshilfe, wo ist das Arbeitsamt?“ (ASD-Fachkraft, 4.1.7)

Die professionelle Anwendung von Verfahren und Techniken (Methodenkompetenz) im Kontakt mit der Klientel erfordert kommunikative Kompetenzen wie die Fähigkeit, Gespräche zu gestalten und zu moderieren: „Dass man gut in der Lage ist, sich auszudrücken“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6), um im Dialog mit Menschen, die die unterschiedlichsten Grundvoraussetzungen (Alter, kognitive Fähigkeiten, Bildungsniveau) mitbringen, den passenden Ausdruck zu finden. Um möglichst spannungsfreie und verlässliche Arbeits- und Vertrauensbeziehungen als Beratungsgrundlage zu etablieren, ist auch die Fähigkeit gefordert, in bestimmten Situationen deeskalierend zu agieren.

Die kollegiale Fallberatung und die damit verbundene Teamarbeit erfordern hinsichtlich des Ziels einer gemeinsamen Entscheidungs-

findung mitunter auch Konflikt- und Kompromissfähigkeit. Besonders durch die Funktionen des ASD beim Schutz des Kindeswohls müssen die Fachkräfte immer wieder schnell reagieren und kurzfristige Entscheidungen treffen. Daher kommt nach Ansicht einiger Fachkräfte einer hohen Flexibilität ein wichtiger Stellenwert zu.

Darüber hinaus ist die Nähe- und Distanzregulation in der Berater-Klient-Beziehung bzw. die Fähigkeit, emotionalen Abstand zu den Fällen herstellen zu können, tragendes Element einer professionellen Arbeitshaltung und des nötigen Selbstschutzes, wie eine Fachkraft schilderte:

„Eine der ganz zentralen Fähigkeiten, die man haben muss, um bei so einer Tätigkeit vernünftig alt werden zu können, ist, die professionelle Distanz zum Geschehen zu wahren. Nachdem man schlimme Dinge, Misshandlungen et cetera gesehen oder auch behoben hat, in Form von Inobhutnahmen und dergleichen, muss man trotzdem abends, wenn man sich ins Auto setzt, auch abschalten können. (...) Das ist so eine der Schlüsselqualifikationen, um gesund im ASD arbeiten zu können. Ansonsten reibt man sich gnadenlos auf und wird dann auch irgendwann unprofessionell, was noch erschwerend hinzukommt.“

(ASD-Fachkraft, 4.3.8)

Da unmittelbare Erfolgserlebnisse von vielen der interviewten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern als selten empfunden werden und viele ihrer Bemühungen auf Widerstand seitens der Klientel stoßen, hat ein hohes Maß an Frustrationstoleranz innerhalb des Tagesgeschäfts zudem einen großen Stellenwert.

Die bisher beschriebene Arbeitssituation im ASD und die spezifischen Anforderungen an seine Fachkräfte sollen abschließend um einige Aspekte ergänzt werden, die in den Befragungen herausragten. Hierbei wird zunächst Bezug genommen auf die Personalentwicklung in den untersuchten Einrichtungen. Anschließend wer-

den erkennbare Tendenzen zur Subjektivierung und Entgrenzung der Arbeit sowie die Beeinflussung des Risikoverhaltens der Mitarbeiter/innen im ASD durch die Arbeitsbelastung dargestellt.

Zwar schreibt das Gesetz den öffentlichen Trägern formell vor, „Fortbildung und Praxisberatung“ für die Fachkräfte im Jugendamt sicherzustellen (vgl. § 72 Abs. 3 SGB VIII). Allerdings ergibt sich daraus für die Beschäftigten im ASD kein einklagbarer Rechtsanspruch (vgl. Jung, 2008, S. 544f.), und bezüglich der Ausgestaltung des Angebots an Fortbildungen und Praxisberatung macht der Gesetzgeber keine Angaben. Einige der Mitarbeiter/innen bemängelten im Interview, dass trotz der steigenden Anforderungen ihres Berufes – eine Vielzahl der Fälle in den befragten ASD besteht aus akuten Krisensituationen oder verläuft zumindest an der Grenze zur Kindeswohlgefährdung – an Fortbildungen und vor allem an Supervision gespart wird. Letzteres bedeutet eine Einbuße an fachlicher Reflexivität, die für professionelles Handeln und möglichst fehlerfreie Entscheidungen eine wichtige Grundlage bildet.

„Die Weiterbildung, die ich mache, bezahle ich selbst. Da stehen keine Mittel zur Verfügung, was enttäuschend für mich ist. Was ich auch nicht erwartet hatte und was für mich der extremste Punkt ist: dass wir in guten Jahren viermal im Jahr Supervision haben und dieses Jahr bisher nur zweimal. Jetzt ist glücklicherweise noch ein bisschen Geld da, so dass wir noch ein drittes Mal Supervision haben werden (...). Das ist ein ‚No-Go‘ für mich. Insbesondere deshalb, weil wir von unseren Trägern erwarten, dass sie einmal im Monat Supervision anbieten für ihre Mitarbeiter und wir selber hier kaum in der Lage sind, uns zu hinterfragen.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

Weil die Fachkräfte ihre Tätigkeiten nach Dringlichkeit ordnen und sich dabei dem Prinzip „Klient vor Verwaltung“ verpflichtet fühlen,

werden als zeitliche Puffer in erster Linie verwaltungstechnische Aufgaben genutzt.

„Die Dokumentation hält mich nicht von meiner eigentlichen Arbeit ab. Mich hält die eigentliche Arbeit schon manchmal von der Dokumentation ab. Das würde ich eher so herum sagen.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.4)

Hier ist zu berücksichtigen, dass mit dem Verschieben der Dokumentationspflichten ein nicht unerhebliches persönliches Risiko verbunden ist. Wenn beispielsweise ein Kind zu Schaden kommt und die fallzuständige Fachkraft sich vor Gericht verantworten muss, können dokumentierte Akteneinträge Vorwürfe der Fahrlässigkeit entkräften bzw. zum Nachweis der ausgeübten Sorgfalt dienen. Neben der Gefährdung der persönlichen Absicherung besteht außerdem das Risiko der Kumulation von Arbeitsbelastung: Zur aufgeschobenen Arbeit kommen stetig neue Fälle hinzu, die wiederum prioritär behandelt werden und zugleich weitere Verwaltungstätigkeiten mit sich bringen. Um diesem „Bugwelleneffekt“ entgegenzuwirken und im Schadensfall nicht in Beweisnot bezüglich der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht zu geraten, erledigen die Mitarbeiter/innen die weniger dringlichen Aufgaben nach Feierabend teilweise zu Hause. Von Seiten der Leitungsebene wurde bei der Befragung darauf hingewiesen, dass sich einige der Kollegen und Kolleginnen im ASD in einem permanenten Überstundenkorridor von 50 bis 60 Stunden bewegen. Aus der standardisierten Beschäftigtenbefragung ergab sich für die ASD-Kräfte ein Überstundendurchschnitt von 38,9 Stunden (SD=48,0). Hinsichtlich der Überstunden spielt die organisationsinterne Arbeitsteilung eine wichtige Rolle: Die Schaffung von kleineren Teams bewirkt, dass sich ein Personalausfall durch Urlaub oder Krankheit für die einzelnen Kollegen und Kolleginnen stärker bemerkbar macht, als das

bei größeren Teams der Fall wäre. Da sich die Beschäftigten der Zusatzbelastungen bewusst sind, die beim Wegfall ihrer Arbeitskraft für die anderen Teammitglieder entstehen, wurde in den Befragungen das Thema Urlaub immer wieder im Zusammenhang mit der schwierigen Planbarkeit des Arbeitsaufkommens problematisiert. Zwar gibt es bestimmte Zeiten, die erfahrungsgemäß ruhiger verlaufen (z.B. Sommerferien), doch können nicht alle Mitarbeiter/innen ihren Jahresurlaub zum gleichen Zeitpunkt nehmen. Zudem sind Unregelmäßigkeiten im Fallaufkommen prinzipiell nicht auszuschließen und Mehrbelastungen bei Urlaub unabwendbar, was eine ASD-Leitungskraft pointiert in die Aussage fasste: „Urlaub ist immer ein Problem“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.2.2).

Das Aufeinandertreffen von persönlicher Fallverantwortung und strukturellem Zeitmangel führt häufig zu Mustern der Kollusion, bei der die Fachkräfte Bereitschaft zeigen, sich innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche überdurchschnittlich stark zu engagieren. So wurde in einer Einrichtung über mehrere Jahre hinweg der Bereitschaftsdienst³¹ von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ohne zusätzliche Bezahlung freiwillig geleistet.

Auch die täglichen Arbeitszeiten sind für die Beschäftigten nur schwer planbar:

„Man kann auch nie sagen, heute geht mein Tag nur bis um 16 Uhr. Wenn irgend so etwas [Gefahrenmeldung] ist, dann... Also, so fest planen geht nicht, man nimmt es sich zwar vor, aber es ist ganz oft

³¹ Gemeint ist eine jeweils einwöchige 24-Stunden-Rufbereitschaft mit der Auflage, sich nicht über einen bestimmten Radius hinaus von der Dienststelle zu entfernen.

der Fall, dass ich da noch zwei Stunden hintendran hänge. Sehr flexibel muss man sein.“ (ASD-Fachkraft, 4.4.3)

Weniger als 40 Prozent der Befragten gaben an, dass sie „in der Regel pünktlich Feierabend machen“ können (MW=2,2). Der Blick auf die statistischen Zusammenhänge deutet darauf hin, dass eine solche Flexibilität hinsichtlich der Feierabendzeiten zwar auch bei Notfällen eingefordert wird ($r=-0,173$; $p=0,001$), doch in einer deutlich stärkeren Beziehung zur Ökonomisierung, also der personell-zeitlichen Ausstattung der Einrichtung, steht ($r=-0,314$; $p<0,001$).

Trotz zahlreicher Darstellungen, die von einer ausgeprägten Kollegialität im ASD zeugen, griffen viele der interviewten Fachkräfte bei der Beschreibung ihres Arbeitsalltags die Metapher des „Einzelkämpfers“ auf. Dabei zielt dieser Vergleich nicht in erster Linie auf Auseinandersetzungen unter den Beschäftigten oder zwischen ihnen und der Leitungsebene ab. Vielmehr ist „Einzelkämpfer“ als ein Bild für das Selbsterleben zu verstehen, das sich bei der Erfüllung der oben beschriebenen Selbstregulierungserwartungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen einstellt: Ein Ringen um Struktur und Handlungssicherheit in einem Arbeitskontext, der sich durch Kontingenz und erhöhte Alarmbereitschaft auszeichnet.

„Es ist ein ständiger Kampf um Strukturierung. Struktur wird ständig über den Haufen geworfen, eben wenn das Telefon klingelt, die Polizei anruft und sagt, da ist dieses oder jenes passiert, oder Eltern anrufen, oder Nachbarn, und man muss schnell raus. Dann ist der ganze Tagesplan für die Tonne, und man kann alles fahren lassen. Man muss sich die Struktur immer wieder erkämpfen, wohl wissend, dass man sie in der Regel nicht ganz einhalten wird.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.8)

In den Bereich der Selbstregulierung fällt auch der Umgang der Mitarbeiter/innen mit dem Arbeitsdruck. Effizienzsteigerungen im

eigenen Arbeitshandeln, Abstriche bei der Qualität und die Priorisierung von Aufgaben sind Adaptionen der Arbeitsprozesse an die gestiegenen Anforderungen im ASD. Dies führt weniger zu einer Reduktion der Arbeitsbelastung als vielmehr zur zusätzlichen Verdichtung der Arbeit.

Die geschilderten Reaktionen auf die Arbeitsbelastung sind weniger als Elemente einer Entlastungsstrategie zu verstehen, sondern vielmehr als Ausdruck des Fehlens einer solchen Strategie. Akuten Überlastungssituationen wird zunächst mit Überstunden begegnet. Bei länger andauernder Arbeit an der persönlichen Kapazitätsgrenze und einem Ausreizen des Durchhaltevermögens folgen mitunter Rückzugstendenzen. Beispielsweise sehen sich Mitarbeiter/innen nach betriebsinternen Versetzungsmöglichkeiten oder externen Stellenausschreibungen um. Das beschriebene Vorgehen bildet sich auch in den Ergebnissen der quantitativen Erhebung ab: So bestehen deutliche statistische Zusammenhänge zwischen dem „Erreichen der persönlichen Belastungsgrenzen“ und dem Item „Sie denken gerade über den Wechsel in eine andere Einrichtung nach“ ($r=0,409$; $p<0,001$). Letzteres erwogen zum Zeitpunkt der Erhebung mehr als ein Drittel (33,7 %) der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ($MW=2,0$).

Im Umgang mit Überlastung kommen, wie auch die standardisierte Erhebung zeigt, bisweilen die „eigenen Reserven“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6) zum Einsatz. Damit ist die Beschäftigung mit Arbeitsaufgaben in Zeiträumen gemeint, die üblicherweise dem Privat- und Familienleben gewidmet sind und die in Hinblick auf das Arbeitsleben auch regenerative Funktionen erfüllen. Mehr als die Hälfte (52,6 %) der Befragten stimmte der Aussage zu, die „zeitlichen Anforderungen der Arbeit und ihres Privatlebens (Familie,

Freundeskreis, Hobbys) schlecht miteinander vereinbaren“ zu können (MW=2,6), wobei sich deutliche Zusammenhänge zur Ökonomisierung in den Jugendämtern zeigen ($r=0,367$; $p<0,001$).

Die Investition von persönlichen Ressourcen zur Bewältigung der Arbeitsanforderungen geht in einigen Fällen weit über die gesundheitliche Leistungsfähigkeit hinaus:

„Ich hatte schon fünf Hörstürze. Vielleicht ist das auch eine Antwort auf die Arbeitsbelastung. Die Arbeit ist sicher zu schaffen. Nur in welchem Zeitrahmen? Das ist einfach die Frage. Wenn man sich natürlich die Sachen mit nach Hause holt und dann eben versucht, sie daheim noch in seiner Freizeit zu machen, was man eigentlich nicht machen sollte, aber worum man manchmal nicht herumkommt, dann bekommt man das hin.“ (ASD-Fachkraft, 4.3.4)

Von Seiten der Leitungsebene wurde bezüglich der Belastungssituation die Kritik geäußert, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht für eine Personalbedarfsplanung und einen entsprechenden Personalaufwuchs ausreichen, die den Fachkräften eine angemessene Arbeitserleichterung brächten. Zum einen mangle es an Fort- und Weiterbildungen, durch die die Mitarbeiter/innen eine stärkere Handlungssicherheit bei komplexeren Fällen erwerben könnten. Zum anderen könne nur die Schaffung neuer Stellen und damit die Herabsetzung des Fallaufkommens pro Fachkraft die Arbeitsverdichtung reduzieren. Die Amtsleitung einer der befragten Einrichtungen beschrieb die Konsequenz fehlender Personalentwicklung und -aufstockung folgendermaßen:

„Aus meiner Sicht kann nur ein kleiner Teil der Mitarbeiter wirklich bis zum Ende seines beruflichen Lebens im ASD arbeiten. Aufgrund der Belastung.“ (Amtsleitung, 4.2.1)

6. ERGEBNISSE DER STANDARDISIERTEN BEFRAGUNG

Im Folgenden werden die Ergebnisse der standardisierten Beschäftigtenbefragung vorgestellt. Eine ausführliche Stichprobenbeschreibung findet sich im Kapitel zum methodischen Zugang.

Der einfacheren Darstellung bzw. Leserfreundlichkeit wegen werden die Ergebnisse zu den Einzelitems in dichotomisierter Form wiedergegeben.³² Zur Orientierung werden zusätzlich zu den Prozentuierungen Mittelwerte aufgeführt, um eine bessere Einschätzung und Vergleichbarkeit des jeweiligen Grades an Zustimmung bzw. Ablehnung zu ermöglichen.³³ Die Mittelwerte sind dabei auf eine Nachkommastelle gerundet.

³² Die Dichotomisierung erfolgte über eine Zusammenfassung der Antworten „trifft völlig zu“ sowie „trifft eher zu“ zur Antwortgruppe „Ja“ bzw. „trifft eher nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“ zur Gruppe „Nein“. Auf eine systematische Darstellung von Einzelnennungen wird an dieser Stelle verzichtet und stattdessen auf die jeweiligen Mittelwerte verwiesen.

³³ Die Mittelwerte aus der Likert-Skala werden zwischen 1,0 und 4,0 angegeben. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass 1,0 der Aussage „trifft gar nicht zu“ und 4,0 der Aussage „trifft völlig zu“ entspricht. Die Bildung des arithmetischen Mittels erfordert streng genommen Daten, die zumindest Intervallskalenniveau erreichen. Die Berechnung des Mittelwertes aus ordinalskalierten Daten ist jedoch gängige Praxis in Forschungs- (vgl. z.B. KFN, 2012) und Bildungszusammenhängen (vgl. Notendurchschnitt in Schule und Studium).

6.1 ÖKONOMISIERUNG IN DER WAHRNEHMUNG DER BESCHÄFTIGTEN

In den Führungskräfte- und den Beschäftigteninterviews haben sich wiederkehrende Muster bezüglich der Ursprünge, Formen, Mechanismen sowie des Ausmaßes einer finanziellen und personellen Knappheit im ASD gezeigt. Dabei ließen sich einrichtungsübergreifend immer wieder dieselben Auswirkungen der Ökonomisierung auf die Arbeitssituation der Beschäftigten erkennen: Zeitnot, Druck zur Kostenersparnis und Verdichtung von Arbeit. Anhand dieser Effekte wurden für die standardisierte Beschäftigtenbefragung Items konstruiert, die die Wahrnehmung der Ökonomisierung hinsichtlich der finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen aus Sicht der Beschäftigten erfassen sollten (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Einschätzungen zur Ökonomisierung (finanzielle und personelle Ausstattung, Arbeitsdruck und -verdichtung)

Item	Ja	Nein	MW
Ihr ASD ist finanziell gut ausgestattet	36,1	63,9	2,3
In Ihrem ASD gibt es ausreichend Personal	32,4	67,6	2,2
Bei der Arbeit haben Sie einen ständigen Zeitdruck im Kopf	84,7	15,3	3,2
Sie müssen stets darauf achten, Kosten sparend zu arbeiten	89,1	10,9	3,3
Sie müssen in immer kürzerer Zeit immer mehr Arbeit erledigen	87,0	13,0	3,3

Die finanzielle Ausstattung des ASD wurde von nur 36,1 Prozent der Befragten als gut bewertet, wobei der Aussage „Ihr ASD ist finanziell gut ausgestattet“ lediglich vier Prozent völlig zustimmten. Mit Blick auf die Personalsituation verhält es sich ähnlich. Hier waren es nur knapp ein Drittel (32,4 Prozent), die die personelle Ausstattung als ausreichend einschätzten. Die monetäre und per-

sonelle Ressourcenlage im ASD wurde im Durchschnitt zwischen 2,3 und 2,2 bewertet, was im unteren Zustimmungsbereich angesiedelt ist und eine durchaus negative Beurteilung bedeutete. Noch drastischer fielen die Einschätzungen der ASD-Fachkräfte zum Arbeitsdruck bzw. zur Arbeitsverdichtung aus. So gaben 84,7 Prozent der Befragten an, unter ständigem Zeitdruck zu arbeiten, 87 Prozent mussten in immer kürzerer Zeit immer mehr Arbeit erledigen und 89,1 Prozent berichteten, stets kostensparend arbeiten zu müssen.

Tabelle 13: Reliabilitätsanalyse Ökonomisierung

Item-Skala-Statistiken				
	Skalenmittelwert, wenn Item wegge- lassen	Skalenvarianz, wenn Item weggelassen	Korrigierte Item-Skala- Korrelation	Cronbachs Alpha, wenn Item wegge- lassen
Zeitdruck	7,7765	4,257	,500	,642
Kosten sparen	7,8912	4,752	,408	,679
kürzere Zeit, mehr Arbeit	7,8647	4,035	,615	,593
finanzielle Ausstattung	7,3059	4,685	,377	,692
personelle Ausstattung	7,3971	4,358	,427	,675

Wie bereits ausgeführt, zielte die standardisierte Beschäftigtenbefragung u.a. darauf ab, die Fallstudienresultate anhand eines größeren Datensatzes zu prüfen. In diesem Zusammenhang wurden die Items zur Ökonomisierung, also zu den Einschätzungen der Beschäftigten bezüglich der finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen, darauf hin getestet, inwieweit sie tatsächlich die gleichen Inhalte erfassen. Durch eine solche Reliabilitätsanalyse (siehe Tabelle 13) konnte zugleich die Güte der qualitativen Ergebnisse bezüglich der Übertragbarkeit der Implikationen von Ökonomisierung untermauert werden (vgl. Bortz & Döring, 2006).

Die Reliabilitätsanalyse ergab insgesamt eine befriedigende interne Konsistenz (Cronbachs $\alpha=,706$).

Die Items zur Ökonomisierung wurden zu einer gemeinsamen Skala zusammengefasst, mit der im weiteren Verlauf korrelative Berechnungen durchgeführt werden konnten (siehe die Abschnitte 6.5 u. 6.6). Bezogen auf die Ausprägung der Ökonomisierung kann diese Skala einen Maximalwert von 4,0 annehmen. Im vorliegenden Sample lag dieser Wert mit 3,1 im oberen Drittel.

Um die naheliegende Vermutung zu schwächen, Fachkräfte könnten die finanzielle und personelle Situation im ASD weniger gut beurteilen als Leitungskräfte, wurde in diesem Zusammenhang außerdem getestet, inwieweit sich die Einschätzungen bezüglich der Ökonomisierung je nach innerbetrieblicher Funktion unterscheiden. Eine univariate Varianzanalyse ergab, dass Amtsleitungen die Ökonomisierung am stärksten bewerteten (MW=3,1717), gefolgt von den ASD-Fachbereichsleitungen (MW=3,1271) und den Fachkräften (MW=3,0667), wobei diese Differenzen auf einem 1-Prozent-Signifikanzniveau nicht bedeutsam ausfielen ($f=0,842$; $df=2$; $p=0,432$). Ebenfalls keine signifikanten Unterschiede ergab ein T-Test mit Blick auf den Vergleich von Jugendämtern aus den Neuen Bundesländern (MW=3,1750) und dem westdeuten Bundesgebiet (MW=3,0680) bzw. Kreis- (MW=3,0966) und Stadtjugendämtern (MW=3,0820) hinsichtlich deren Wahrnehmung der Ökonomisierung ($t=-1,400$; $df=354$; $p=0,162$; $t=-0,276$; $df=363$; $p=0,783$).

6.2 EINSCHÄTZUNGEN ZU EXTERN GESETZTEN ANFORDERUNGEN UND ANSPRÜCHEN

Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt der standardisierten Erhebung lag darin, zu Einschätzungen zu den extern gesetzten Anforderungen und Ansprüchen an die Arbeit im ASD zu gelangen, die auch in den Interviewgesprächen thematisiert worden waren. Im Folgenden sollen die Ergebnisse bezüglich der Erwartungen der Klientinnen und Klienten im Arbeitsalltag der Beschäftigten, einer Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Dokumentationspflichten sowie der Einschätzungen zu allgemeinen fachlichen Anforderungen referiert werden.

Für die Fragestellung der Untersuchung war von Interesse, inwieweit die Beschäftigten des ASD das Verhältnis zu ihren Klientinnen und Klienten als eine Kundenbeziehung wahrnehmen. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Befragten hier einen deutlicheren Kundenbezug zu ihrer Klientel herzustellen schienen, als es vor dem Hintergrund der qualitativen Interviews zu erwarten war. Immerhin tendierten 68,7 Prozent der Antworten der standardisierten Befragung in diese Richtung. Möglicherweise könnte der Begriff hier stärker mit einer positiv besetzten Dienstleistungsorientierung im Arbeitsprozess (Ko-Produktion) verbunden worden sein als in den Interviews, wo vor allem Brüche des Kundenkonzepts im Zusammenhang mit Zwangskontexten thematisiert wurden (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Einschätzungen zu extern gesetzten Anforderungen und Ansprüchen

Item	Ja	Nein	MW
Sie betrachten die Klienten als Kunden	68,7	31,3	2,8
Die Klienten haben Verständnis dafür, wenn Sie unter Zeitdruck stehen	26,4	73,6	2,1

Die Klienten stellen immer höhere Ansprüche an Ihre Arbeit	84,5	15,5	3,1
Die Dokumentation ist eine sinnvolle fachliche Unterstützung	90,4	9,6	3,3
Die Probleme Ihrer Klienten werden immer komplexer	98,6	1,4	3,7

Die Ergebnisse zeigten überdies, dass sich die Beschäftigten im ASD einem hohen Erwartungsdruck gegenübersehen. So fanden diese bei ihren Dienstleistungsadressaten nur wenig Verständnis für den bestehenden Zeitdruck (MW=2,1) und zugleich erhielt die Aussage „Die Klienten stellen immer höhere Ansprüche an Ihre Arbeit“ mit 84,5 Prozent eine deutliche Zustimmung bei den Befragten.

Korrespondierend mit den Interviewergebnissen zeichnete sich auch in der standardisierten Beschäftigtenbefragung ein überwiegend positives Bild von den Dokumentationspflichten ab. Während Dokumentation in anderen Bereichen sozialer Dienstleistungsarbeit mitunter als „ressourcenvernichtende Pseudo-Realität mit hohem Frustrationspotenzial“ (Kaczmarek, 2009, S. 25) kritisiert wird, erschien sie über 90 Prozent der vertretenen ASD-Mitarbeiter/innen als sinnvolle fachliche Unterstützung.

Eine ebenfalls hohe Kongruenz mit den Ergebnissen der Interviews zeigen überdies die Antworten zur Zunahme der Arbeitsanforderungen: 98,6 Prozent der Beschäftigten im ASD vertraten die Auffassung, dass die klientelen Probleme immer komplexer werden.

6.3 AKTIVIERUNG IN DER WAHRNEHMUNG DER BESCHÄFTIGTEN

Zwar lässt sich Aktivierung weder als genuines Fachkonzept in der Sozialen Arbeit, noch als handlungsleitende Prämisse für den ASD

in dem Sinne bezeichnen, wie sie etwa in die Strukturprinzipien der Arbeitsverwaltung eingegriffen hat. Und dennoch finden sich auch in der Jugendhilfe Ansätze und fachliche Orientierungen, die mit den fördernden und restriktiven Elementen des Aktivierungsparadigmas kongruieren. In der standardisierten Befragung wurden deswegen u.a. Aspekte der Partizipation, Selbstbestimmung, Selbsthilfe und Prävention sowie Fragen zur Motivationsarbeit und zur Druckausübung aufgegriffen, um jugendhilfespezifische Kernelemente der Aktivierung zu erfassen.

Die Befunde zur klientelen Beteiligung an Hilfeprozessen deuteten auf ein ausgeprägtes Missverhältnis zwischen dem fachlichen Ideal der Partizipation bzw. den im SGB VIII normierten Beteiligungsrechten der Adressatinnen und Adressaten von Jugendhilfeleistungen und der Arbeitsrealität im ASD hin (siehe Tabelle 15). So gelang es 58,1 Prozent der Befragten aus zeitlichen Gründen nicht, Eltern und Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen, 30,2 Prozent mussten das Öfteren Hilfeplangespräche ausfallen lassen und 46,1 Prozent gaben an, ihre Klientinnen und Klienten nicht immer über ihr Wunsch- und Wahlrecht zu informieren. Zugleich gerieten „Hilfe zur Selbsthilfe“ und Prävention angesichts knapper Zeitressourcen zu Marginalien im Arbeitsalltag der ASD-Fachkräfte: 92 Prozent der Befragten benötigten mehr Zeit, um „Hilfe zur Selbsthilfe“ geben zu können und lediglich fünf Prozent hatten ausreichend Zeit für Prävention.

Tabelle 15: Einschätzungen zu Aktivierung und professionellen Orientierungen (Partizipation, Prävention, Druck und Kontrolle)

Item	Ja	Nein	MW
Die zeitliche Situation lässt es zu, die Eltern und Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen	41,9	58,1	2,4
Um Ihren Klienten „Hilfe zur Selbsthilfe“ geben zu können, bräuchten Sie mehr Zeit	92,0	8,0	3,5

Sie müssen Ihre Klienten immer wieder zur Mitarbeit motivieren	90,1	9,9	3,2
Sie haben ausreichend Zeit für Prävention	5,0	95,0	1,5
Es wird immer schwieriger, die Klienten zur Mitarbeit zu bewegen	73,0	27,0	2,8
Sie müssen immer häufiger Druck auf die Klienten ausüben, um Ihr Arbeitsziel zu erreichen	69,0	31,0	2,7
Sie müssen des Öfteren Hilfeplangespräche ausfallen lassen	30,2	69,8	2,1
Der ASD bearbeitet eigentlich nur noch Notfälle	47,9	52,1	2,4
Management und Fallsteuerung nehmen einen immer größeren Teil Ihrer Arbeit ein	91,4	8,6	3,2
Es gelingt Ihnen, Ihre Klienten stets über das Wunsch- und Wahlrecht zu informieren	53,9	46,1	2,6

In diesem Zusammenhang war es naheliegend, warum fast die Hälfte aller Befragten die Auffassung vertraten, eigentlich nur noch Notfälle zu bearbeiten und über 90 Prozent Management und Fallsteuerung als immer beträchtlicher werdende Arbeitsinhalte auswiesen.

Während die „fördernden“ Aspekte der Aktivierung also nur sehr eingeschränkt Verwirklichung fanden, gewann Aktivierung dagegen in ihrer „fordernden“ Gestalt an Bedeutung. So spielte die Motivationsarbeit für ca. 90 Prozent der Fachkräfte eine fast omnipräsente Rolle, wobei 73 Prozent zugleich angaben, diese würde immer schwieriger, und 69 Prozent mussten zur Erreichung ihres Arbeitsziels zunehmend häufig Druck auf ihre Klientinnen und Klienten ausüben.

6.4 EINSCHÄTZUNGEN DER ARBEITS- UND BESCHÄFTIGUNGSBEDINGUNGEN

Im Vordergrund des letzten Teils der standardisierten Befragung standen Fragen zur Beschaffenheit und den Folgen von Arbeitsbe-

dingungen und -anforderungen, zur Vereinbarkeit von „Arbeit und Leben“ sowie zu beruflichen und professionellen Perspektiven.

Das Gefühl, „unter den gegebenen Bedingungen eine gute Arbeit leisten zu können“, lag im Durchschnitt bei 2,4. Das heißt, 54 Prozent der Befragten tendierten zu der Einschätzung, unter den im ASD vorliegenden Verhältnissen keine nach ihren fachlich-professionellen Vorstellungen qualitativ hochwertige Arbeit abliefern zu können (siehe Tabelle 16).

Damit korrespondierten pessimistische Beurteilungen der gesundheitlichen Belastungen: 71,3 Prozent der Beschäftigten sahen einen Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen und gesundheitlichen Problemen in ihrer Vergangenheit. Analog verhielten sich die Einschätzungen bezüglich des Erreichens persönlicher Belastungsgrenzen (72,5 %).

Tabelle 16: Einschätzungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

Item	Ja	Nein	MW
Sie haben das Gefühl, dass Sie unter den gegebenen Bedingungen eine gute Arbeit leisten können	46,0	54,0	2,4
Es gab bei Ihnen schon gesundheitliche Probleme, die Sie im Zusammenhang mit der Arbeit sehen (...)	71,3	28,7	3,0
Sie sind bei Ihrer Arbeit an die Grenzen Ihrer Belastbarkeit gestoßen	72,5	27,5	2,9
An den meisten Tagen gehen Sie gerne zur Arbeit	82,6	17,4	3,0
Sie müssen sich keine Sorgen machen, den Arbeitsplatz zu verlieren	91,2	8,8	3,5
Sie können sich gut vorstellen, dass Sie auch in 10 Jahren noch in der Lage sind, Ihre Arbeit auszuüben	44,3	55,7	2,3
Sie können die zeitlichen Anforderungen der Arbeit und Ihres Privatlebens (...) schlecht miteinander vereinbaren	52,6	47,4	2,6
Sie können in der Regel pünktlich Feierabend machen	38,4	61,6	2,2
Sie können Ihre Freizeit (...) nicht gut planen, weil Sie häufig auch kurzfristig einspringen müssen	17,0	83,0	1,8
Unter den jetzigen Arbeitsbedingungen werden immer weniger Leute diesen Beruf ergreifen	75,2	24,8	3,0

Sie sind mit Ihrem Gehalt zufrieden	27,4	72,6	1,9
Sie sind mit Ihren Arbeitsbedingungen zufrieden	36,4	63,6	2,2
Sie denken gerade über einen Wechsel in eine andere Einrichtung nach	33,7	66,3	2,1
Sie denken gerade über einen Wechsel in einen anderen Beruf nach	19,4	80,6	1,7

Trotz diverser Belastungsmomente war die Arbeitsmotivation der Befragten ungebrochen hoch: Im Schnitt mit 3,5 von 4 bewertet, stimmten 82,6 Prozent der Aussage zu, an den meisten Tagen gerne zur Arbeit zu gehen. Positiv fielen auch die Einschätzungen zur Beschäftigungssicherheit aus: 91,2 Prozent machten sich keine Sorgen um ihren Arbeitsplatz. Dennoch konnten sich lediglich 44,3 Prozent vorstellen, dass sie auch in zehn Jahren noch in der Lage sein werden, ihre Arbeit im ASD auszuüben.

Neben der Einschätzung der Arbeitsbedingungen und daraus möglicherweise resultierender Belastungserscheinungen wurden ebenso Fragen zu beruflichen Perspektiven und zur Vereinbarkeit von Arbeitsanforderungen und Privatleben platziert. Dabei entstand bei Letzterem ein ambivalentes Bild. Etwa die Hälfte der Befragten notierte, die zeitlichen Anforderungen der Arbeit und des Privatlebens nicht gut in Einklang bringen zu können. 38,4 Prozent konnten in der Regel pünktlich Feierabend machen. Die Planbarkeit der Freizeit war dagegen nur in geringem Ausmaß durch kurzfristige Arbeitsverpflichtungen eingeschränkt.

Trotz der als positiv bewerteten Beschäftigungssicherheit und der hohen Arbeitsmotivation sahen die Befragten die Perspektiven ihres Berufsfeldes pessimistisch. Über 75 Prozent stimmten der Aussage zu, dass „immer weniger Leute diesen Beruf ergreifen“

werden (MW=3,0). Dies kann als Skepsis gegenüber der künftigen Entwicklung ihrer Profession betrachtet werden.

Mit Blick auf die Gehaltszufriedenheit zeigten sich die ASD-Fachkräfte überwiegend kritisch. 72,6 Prozent tendierten hier zur Unzufriedenheit. Obwohl das Gehaltsniveau im ASD in der Regel über dem von Beschäftigten in anderen Bereichen der Sozialen Arbeit liegt – es handelt sich um eine Anstellung im öffentlichen Dienst – spiegelt sich darin auch hier die Tatsache nicht wieder, dass Sozialarbeiter/innen ein abgeschlossenes Hochschulstudium vorweisen.³⁴ Das Gehaltsniveau ist in der Sozialen Arbeit (wie auch in anderen sozialen Dienstleistungsberufen) seit Langem Gegenstand kritischer gesellschaftlicher Diskussion. In den Interviews wurde diese Frage seitens der Beschäftigten und der Leitungskräfte vor allem unter dem Aspekt der Ambivalenz thematisiert: Zum einen wurde das als zu niedrig empfundene Lohnniveau als Aus-

³⁴ Die tarifliche Zuweisung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in den Gehaltsbereich des gehobenen Dienstes wurde formalqualifikatorisch durch den Umstand legitimiert, dass einem FH-Diplom kein „wissenschaftliches Hochschulstudium“ vorausgegangen ist, welches allein zur Eingruppierung in den höheren Dienst berechtigt. Mit der Umsetzung der Bologna-Reformen wurden Master-Abschlüsse, unabhängig davon, an welcher Hochschule sie erworben wurden, rechtlich gleichgestellt, wodurch nun auch Sozialarbeiter/innen mit Masterabschluss die formalen Bedingungen des höheren Dienstes erfüllten. Zum Jahresende 2009 – also zu der Zeit, in der die ersten Master-Absolventen in größerer Zahl auf den Arbeitsmarkt drängten – wurde ein eigener Tarifvertrag „Sozial- und Erziehungsdienst“ eingeführt. Dessen höchste Eingruppierungsstufe (S 18) verläuft gehaltlich genau unterhalb der Entgeltgruppe, die im vormals gültigen Tarifvertrag für Kommunen die niedrigste des höheren Dienstes markiert hatte (E 13). Wenngleich die Soziale Arbeit schon zuvor praktisch nicht in den höheren Dienst aufgenommen wurde, so ist nun auch die theoretische Möglichkeit dazu strukturell aufgelöst.

druck mangelnder Wertschätzung für eine gesellschaftlich im Grunde einhellig als notwendig und bedeutsam erachtete Arbeit problematisiert. Zum anderen fände diese Arbeit wiederum auf einem sehr hohen Anforderungsniveau statt, dem ebenfalls keine inhaltliche Entsprechung widerfahren würde.

Was die Arbeitsbedingungen im ASD angeht, so waren damit lediglich 36,4 Prozent der Befragten zufrieden. Insgesamt hegten rund ein Drittel zum Zeitpunkt der Befragung Gedanken, den ASD zu verlassen, ca. 20 Prozent dachten über einen Berufswechsel nach.

6.5 STATISTISCHE ZUSAMMENHÄNGE ZWISCHEN ÖKONOMISIERUNG, ARBEITSBEDINGUNGEN UND BERUFLICHEN PERSPEKTIVEN

Die in der Fallstudie zum Teil bereits aufgegriffenen korrelativen Analysen werden im Folgenden noch einmal ausführlicher dargestellt und entlang der Fragestellung nach Zusammenhängen zwischen Ökonomisierung, Arbeitsbedingungen und beruflichen Perspektiven der Beschäftigten im ASD diskutiert.

Bezogen auf die Forschungsfragen, welche spezifischen Anforderungen und Belastungen, welche Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität und professionellen Ansprüche der ASD-Fachkräfte sich im Spannungsfeld von Ökonomisierung und Aktivierung abzeichnen, wurden die entsprechenden Items mit der Ökonomisierungs-Skala korreliert.³⁵ Dabei ergaben sich folgende signifikante Zusammenhänge:

³⁵ Die Korrelationsanalysen beziehen sich in der Darstellung jeweils auf das Gesamtsample. Daneben wurden einzelne Analysen für die Teilgruppen der Fachkräfte, ASD-Fachbereichsleitungen und Amtsleitungen durchgeführt, die in

- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie haben das Gefühl, dass Sie unter den gegebenen Bedingungen eine gute Arbeit leisten können“ ($r=-0,462$; $p<0,001$). Dieser Zusammenhang war bei Amtsleitungen am stärksten ausgeprägt ($r=-0,536$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Es gab bei Ihnen schon gesundheitliche Probleme (...), die Sie im Zusammenhang mit der Arbeit sehen“ ($r=0,429$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie sind bei Ihrer Arbeit an die Grenzen Ihrer Belastbarkeit gestoßen“ ($r=0,473$; $p<0,001$).
- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „An den meisten Tagen gehen Sie gerne zur Arbeit“ ($r=-0,313$; $p<0,001$).
- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie können sich gut vorstellen, dass Sie auch in 10 Jahren noch in der Lage sind, Ihre Arbeit auszuüben“ ($r=-0,348$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie können die zeitlichen Anforderungen der Arbeit und Ihres Privatlebens (...) schlecht miteinander vereinbaren“ ($r=0,367$; $p<0,001$).

der Regel nicht nennenswert voneinander abweichen. Wo dies doch der Fall war, folgt eine entsprechende Angabe.

- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie können in der Regel pünktlich Feierabend machen“ ($r=-0,314$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Unter den jetzigen Arbeitsbedingungen werden immer weniger Leute diesen Beruf ergreifen“ ($r=0,410$; $p<0,001$). Die deutlichste Ausprägung dieses Zusammenhangs fand sich bei den Amtsleitungen ($r=0,597$; $p<0,001$).
- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie sind mit Ihren Arbeitsbedingungen zufrieden“ ($r=-0,505$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie denken gerade über einen Einrichtungswechsel nach“ ($r=0,302$; $p<0,001$). Auch hier war der Zusammenhang bei den Amtsleitungen am stärksten ($r=0,429$; $p<0,001$).

Insgesamt werfen die Befunde der statistischen Analyse einen Schatten auf die Arbeitsbedingungen und beruflichen Perspektiven der Beschäftigten im ASD unter den Anzeichen fortschreitender Ökonomisierung. So weisen die Befunde etwa darauf hin, dass das Erreichen der persönlichen Belastungsgrenzen und das Auftreten gesundheitlicher Probleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Phänomene sind, die sich vor allem mit einer personell-zeitlich ungünstigen Arbeitssituation intensivieren.³⁶ Je stärker die

³⁶ Die naheliegende Vermutung, gesundheitliche Belastungen könnten vor allem mit den berichteten schwieriger werdenden Fällen zusammenhängen, bestätigte sich nicht. Es bestehen keine signifikanten Zusammenhänge zwischen diesen Variablen.

Ökonomisierung in den Jugendämtern wahrgenommen wird, umso größer ist die Unzufriedenheit der Befragten mit ihren Arbeitsbedingungen, desto weniger gut können sie sich vorstellen, auch in zehn Jahren noch im ASD zu arbeiten, desto häufiger beschäftigen sie Wechselabsichten und desto eher halten sie es für wahrscheinlich, dass zukünftig immer weniger Leute im ASD arbeiten werden. Auch die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben scheint unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu leiden. Mit Blick auf die Dienstleistungsqualität im ASD und die Professionalisierung der Sozialen Arbeit ist der Umstand von besonderer Tragweite, dass sich die Fachkräfte angesichts eines anwachsenden Ökonomisierungsdrucks immer weniger in der Lage sehen, gute Arbeit leisten zu können.

6.6 STATISTISCHE ZUSAMMENHÄNGE ZWISCHEN ÖKONOMISIERUNG UND AKTIVIERUNG

In diesem Abschnitt soll die rekursive Verbindung zwischen Ökonomisierung und Aktivierung vor dem Hintergrund der statistischen Analyse noch einmal ausführlicher dargelegt werden, wenngleich hierauf zum Teil bereits bei den Fallstudienenergebnissen Bezug genommen wurde.

Mit Blick auf die forschungsleitende These, nach der Aktivierung im ASD unter ökonomischer Engführung nur eingeschränkt stattfindet – sie sich als erweiterter Professionalisierungsanspruch und Instrument der ganzheitlichen Förderung der Klientel nur bruchstückhaft realisieren lässt bzw. Aktivierung allenfalls in ihrer restriktiven Gestalt vorzufinden ist – wurden die Aktivierungs-Items mit der Ökonomisierungs-Skala korreliert. Dabei ergaben sich fol-

gende signifikante Zusammenhänge für die Items zu den fördernden Aktivierungselementen:

- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie müssen des Öfteren Hilfeplangespräche ausfallen lassen“ ($r=0,361$; $p<0,001$).
- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Die zeitliche Situation lässt es zu, die Eltern und Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen“ ($r=-0,311$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Um Ihren Klienten Hilfe zur Selbsthilfe geben zu können, bräuchten Sie mehr Zeit“ ($r=0,457$; $p<0,001$).
- Negativer Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie haben ausreichend Zeit für Prävention“ ($r=-0,318$; $p<0,001$). Dieser Zusammenhang war bei Fachbereichsleitungen noch stärker ausgeprägt ($r=-0,380$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Der ASD bearbeitet eigentlich nur noch Notfälle“ ($r=0,400$; $p<0,001$). Für die ASD-Fachbereichsleitungen ergab sich ein noch deutlicherer Wert ($r=0,513$; $p<0,001$).

Für die fordernden Anteile der Aktivierung bzw. die klientenfernen Tätigkeiten (Management und Fallsteuerung) zeigten sich überdies folgende signifikante Zusammenhänge:

- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Es wird immer schwieriger, die Klienten zur Mitarbeit zu bewegen“ ($r=0,332$; $p<0,001$). Dieser Zusam-

menhang war für Fachbereichsleitungen noch stärker ausgeprägt ($r=0,435$; $p<0,001$).

- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Sie müssen immer häufiger Druck auf die Klienten ausüben, um Ihr Arbeitsziel zu erreichen“ ($r=0,319$; $p<0,001$). ASD-Leitungen wiesen auch hier einen noch deutlicheren Wert auf ($r=0,506$; $p<0,001$).
- Positiver Zusammenhang zwischen Ökonomisierung und dem Item „Management und Fallsteuerung nehmen einen immer größeren Teil Ihrer Arbeit ein“ ($r=0,393$; $p<0,001$).

Die Ergebnisse lassen deutlich erkennen, wie sich Aktivierung im ASD unter einem Ökonomisierungsdruck verhält. Zugespitzt lassen sich die Zusammenhänge folgendermaßen reformulieren: Je stärker die Rahmen- und Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen von Ökonomisierung geprägt sind, desto weniger werden Hilfe zur Selbsthilfe und Prävention geleistet, desto eher fallen Hilfeplangespräche aus und Klienten werden nicht an Entscheidungen beteiligt. Zugleich wird es unter dem Ökonomisierungsdruck immer schwieriger, die Klientinnen und Klienten zur Mitarbeit zu motivieren und die Fachkräfte müssen vermehrt auf Druckmittel zurückgreifen, um ihre Arbeitsziele zu erreichen.

7. ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION

Im Folgenden sollen noch einmal die zentralen empirischen Befunde mit Blick auf die übergeordneten Rahmenbedingungen des Allgemeinen Sozialen Dienstes sowie die Ebenen der Arbeitsorganisation und des professionellen Arbeitshandelns widergegeben werden.

7.1 DER UMGANG MIT KNAPPHEIT ALS HANDLUNGSLEITENDES PRINZIP

Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen und Aufgabenstruktur des Allgemeinen Sozialen Dienstes stellt sich die Ökonomisierung in diesem speziellen Feld anders dar, als in anderen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen wie etwa in der Pflege oder im Krankenhaussektor. Kommunen sind verpflichtet, eine Infrastruktur für den Zugang zu Jugendhilfeleistungen zu schaffen und die Gewährung der im SGB VIII festgeschriebenen Rechtsansprüche auf Leistungen sicherzustellen. Als Teil der kommunalen Selbstverwaltung agieren die Jugendämter auf einem territorial abgegrenzten Gebiet und stehen dadurch in keiner unmittelbaren Marktkonkurrenz zu anderen Einrichtungen. Gleichwohl bleiben die Jugendämter insbesondere hinsichtlich ihrer Personalausstattung, aber auch mit Blick auf ihr Sachleistungsbudget an die kommunalen Haushalte und die politischen Schwerpunktsetzungen in ihrem Gemeindegebiet gebunden. Trotz des formellen Schutzes durch das Pflichtleistungsprinzip hält aus dieser Richtung eine Ressourcenverknappung gewissermaßen „durch die Hintertür“ Einzug in die Jugendämter. So zeigen sich zwar kaum nominale Kürzungen im Personalbudget, jedoch findet eine Erweiterung der Aufgaben

(etwa durch verschärfte Anforderungen an Interventionen zum Schutz des Kindeswohls) und des Arbeitsvolumens (z.B. durch eine Zunahme der Fallzahlen und Fallkomplexität) statt, ohne eine adäquate Anpassung der Personalkapazitäten.

Durch die Budgetierung der Ausgabenmittel und die personelle Engführung entsteht eine strukturell induzierte Knappheitssituation im Allgemeinen Sozialen Dienst, deren Bewältigung Aufgabe sowohl der Leitungsebene als auch der Fachkräfte ist. Der Herausforderung, die Arbeitsziele des ASD mit den vorhandenen Mitteln zu erreichen, muss zunächst auf Ebene der Betriebsorganisation begegnet werden. Durch eine tayloristische Arbeitsteilung oder eine qualifikatorische Differenzierung bei der Aufgabenzuweisung (wie beispielsweise in der Krankenhaus- oder Pflegeorganisation) Effizienzgewinne im Arbeitshandeln zu erzielen und somit Kosten zu sparen, spielt im ASD faktisch keine Rolle. Eine solche Zergliederung von Arbeitsprozessen kommt zum einen deshalb nicht infrage, weil durch das gesetzlich definierte Fachkräftegebot ausschließlich hochqualifiziertes Fachpersonal angestellt werden darf. Zum anderen ist die Fallbearbeitung in den Jugendämtern fachlich nicht als arbeitsteiliger Prozess konzipiert: Die professionelle Fallverantwortung liegt mit allen anfallenden Arbeitsschritten bei einer Fachkraft, um Kontinuität im Fallverlauf bzw. eine Vertrauensbeziehung gegenüber den zu betreuenden Familien gewährleisten zu können. Arbeitsteilung bezweckt im ASD in erster Linie das Ziel, eine gleichmäßige Verteilung der Gesamtarbeitsmenge (also der Anzahl zu betreuender Fälle) bzw. der Arbeitsbelastung unter den Beschäftigten herzustellen. Dagegen haben sich in den Jugendämtern betriebswirtschaftliche Elemente von indirekter Steuerung durchgesetzt. Über die Fusion von Fall- und Finanzverantwortung

sollen die Fachkräfte ein ausgeprägtes Kostenbewusstsein entwickeln, dementsprechend selbstgesteuert handeln und auf diese Weise zu fiskalisch positiven Effekten beitragen. Parallel dazu werden klassische betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wie Budgetierung kleinerer Arbeitsgruppen und Controlling eingeführt. Sie bewirken neben der notwendigen fachlichen Legitimation von Aktivitäten und Maßnahmen der Jugendhilfe auch einen finanziellen Legitimationsdruck auf die Fachkräfte, für eine möglichst kostensparende Leistungsbewilligung und -erbringung Sorge zu tragen.

Auf der Ebene des individuellen Arbeitshandelns zeigt sich der Umgang mit Knappheit vor allem in einer Bedeutungszunahme des persönlichen Zeitmanagements der Fachkräfte, wobei das Ausbalancieren der Zeitressourcen dabei weitgehend in den Bereich der Selbstregulierung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter verlagert wird. Es dominiert eine permanente Abwägung bezüglich der Zeit, die im Zusammenhang mit unmittelbaren Klientenkontakten zugebracht wird (bzw. werden muss) und solchen Sequenzen, die eher administrativen Charakter besitzen. Diese Priorisierungsdynamik resultiert nicht selten darin, dass Teile des Privatlebens als Zeitpuffer für die weniger dringlichen Tätigkeiten (z.B. Dokumentation) herangezogen werden müssen, die in der regulären Arbeitszeit unerledigt geblieben sind. Die vermeintliche professionelle Aufwertung der Fachkräfte durch die Fusion von Fall- und Finanzverantwortung beinhaltet dabei letztlich keine zusätzlichen Freiheitsgrade (zumal Entscheidungen von größerer Tragweite weiterhin auf der Leitungsebene getroffen werden). Insgesamt führt der anwachsende Arbeitsdruck zu qualitativen Abstrichen im Arbeitsprozess und zu einer Diskrepanz zwischen dem professio-

nellen Anspruch und der Arbeitspraxis im Allgemeinen Sozialen Dienst.

7.2 AKTIVIERUNG: SCHWACH REGULIERT ABER FAKTISCH BEDEUTSAM

Aktivierung tritt im Allgemeinen Sozialen Dienst zwar nicht unmittelbar begrifflich als gesetzliche oder fachliche Normierung der Arbeit auf, wie in anderen Teilen der Sozialverwaltung (beispielsweise in der Arbeitsmarktintegration). Dennoch sind wichtige Kernelemente des Aktivierungskonzeptes sowohl als Anforderung an den Arbeitsprozess von manifester Bedeutung, als auch im professionellen Selbstverständnis der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im ASD verankert. So lassen sich sowohl im SGB VIII als auch in den fachlich-konzeptionellen Arbeitsprinzipien der Jugendhilfe und in den professionellen Orientierungen der ASD-Fachkräfte verschiedene mitwirkungsorientierte Merkmale wiederfinden, die komplementär zum Aktivierungsparadigma verlaufen: Das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“, die Ressourcen- und Lösungsorientierung, Sozialraumbezug und Prävention, aber auch Inpflichtnahme, Zwang und Kontrolle spielen in der Rahmenstruktur der Jugendämter eine große Rolle.

Trotz ihrer relativ schwachen Normierung und geringen Regelungstiefe besitzt Aktivierung im ASD also faktisch eine hohe Bedeutung. Aus Sicht der Fachkräfte ist es für den praktischen Handlungserfolg einer Hilfe mitunter entscheidend, inwieweit es ihnen gelingt, die Eltern und Kinder im Arbeitsprozess zu aktivieren:

„Je mehr sie die Hilfen mittragen und auch mit uns zusammenarbeiten, überzeugt davon sind, dass Jugendhilfe notwendig ist und wich-

tig, und je mehr sie dahinterstehen, umso erfolgreicher verlaufen die Hilfen.“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.3.2)

Als Verfahrensvorgabe findet Aktivierung über das Hilfeplanverfahren Einzug in die betriebliche Prozessauslegung des ASD. In dieser Formatierung zeigt sich das Aktivierungsparadigma als anschlussfähig an grundlegende Ziele und professionelle Handlungsmaximen der Sozialen Arbeit, etwa an das Ziel, Menschen für ihre Lebensbewältigung zu ermächtigen und dabei an die Ressourcen in ihrer Lebenswelt anzuknüpfen. „Aktivierungsnahe“ Tätigkeiten fließen beim ASD idealerweise in die partizipatorischen, präventiven und sozialraumorientierten Arbeitsschwerpunkte ein, auch ohne dass hier ein ausformuliertes Aktivierungskonzept den Grundstein bildet. Als fordernder Anspruch tritt Aktivierung über klientele Mitwirkungspflichten sowie über Verhaltensregulierung und Verfahrenskontrolle durch die Fachkräfte in Erscheinung.

7.3 ÖKONOMISIERUNG FRAGMENTIERT AKTIVIERUNG

Mit Blick auf Wechselwirkungen zwischen Ökonomisierung und Aktivierung war die Frage von besonderem Interesse, inwiefern Handlungsstrategien im Umgang mit Knappheit und Umsetzungsvarianten der Aktivierungsanforderungen ineinandergreifen bzw. in welchem Verhältnis diese zueinander stehen. Ist die Aktivierung als ein Beitrag zur Effizienzsteigerung der Organisation zu begreifen, weil sie gegebenenfalls einen Hilfebedarf reduziert, oder steht der Ökonomisierungsdruck einer erfolgreichen Aktivierung im Sinne eines Autonomiegewinnes von Klientinnen und Klienten eher entgegen?

Zwar existiert im ASD keine unmittelbar über Markt- und Konkurrenzdruck induzierte Ressourcenknappheit. Eine Ökonomisierung

erfolgt hier jedoch zweifelsfrei entlang verschiedener Maßnahmen der Arbeitsstrukturierung mit dem Ziel der Kosteneinsparung bzw. -dämpfung. In der Gesamtbetrachtung ist festzuhalten, dass die mit der Aktivierung verknüpften fachlich-professionellen oder gar emanzipatorischen Ansprüche angesichts der praktizierten Personalstrategie knapper Belegschaften bei neuen Aufgaben und massiv gestiegenen Arbeitsmengen bzw. der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung auf die Beschäftigtenebene kaum eingelöst werden können.

Aus ökonomischer Perspektive scheint zunächst eine Struktur analogie zwischen der Aktivierungslogik der Arbeitsverwaltung und der des Allgemeinen Sozialen Dienstes zu bestehen. So kann Aktivierung in beiden Bereichen durchaus ein kostenwirksames Mittel zur Erreichung von wirtschaftlichen Zielen sein, wenn sie mit dem Anspruch einer schnellstmöglichen Hilfebeendigung verbunden ist.

Dies ist unzweifelhaft in der Arbeitsverwaltung der Fall, wo das Ziel der möglichst schnellen Beendigung des Hilfebezuges und der Grundsatz des Forderns im SGB II festgeschrieben sind. Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind dafür verantwortlich, mit allen Kräften an einer Beendigung des Hilfebezugs mitzuwirken – aktivierende Maßnahmen, die Eingliederungsvereinbarung und das Case-Management in den Jobcentern sollen die Betroffenen motivieren, unterstützen und gegebenenfalls unter Androhung von Sanktionen auch zwingen, dieses Ziel aktiv mitzutragen. Im Resultat wird Aktivierung im Bereich der Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen gezielt als Instrument zur Verkürzung des Leistungsbezugs und zur Entlastung des Sozialstaats von den fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit eingesetzt. Die Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik

dient also ganz wesentlich finanziellen Zielen und besitzt einen enggeführten instrumentellen und repressiven Charakter.

Ihrer Grundidee nach erscheint Aktivierung in der Jugendhilfe im Licht der empirischen und theoretischen Ergebnisse dieser Untersuchung hiervon gänzlich verschieden. Denn zum einen verfolgt sie nicht das primäre Ziel der Kosteneinsparung, zum anderen ist die möglichst schnelle Beendigung des Hilfebezugs in der Aktivierungslogik der Jugendhilfe dadurch auch kein Selbstzweck. Aktivierendes Arbeitshandeln bezieht sich in der Sozialen Arbeit primär auf das Ziel der Befähigung und des Ressourcenerhalts der Klientel zum Schutz des Kindeswohls. Dass Hilfeprozesse von möglichst kurzer Dauer sind, ist in diesem weiter gefassten Aktivierungsverständnis zwar durchaus wünschenswert, aber eben nicht notwendig. Die zeitlichen Grenzen und die inhaltliche Ausgestaltung der Aktivierung werden vom professionellen Blick auf den Hilfebedarf und nicht vom Diktat der Wirtschaftlichkeit bestimmt.

Nichtsdestotrotz weist Aktivierung in der Jugendhilfe durchaus Einsparpotentiale auf, etwa wenn durch erfolgreiche Präventionsarbeit Hilfebezügen vorgebeugt oder durch engmaschige ambulante Betreuung und Förderung ein Heimaufenthalt vermieden werden kann. Solche indirekten Einspareffekte lassen sich freilich nicht beziffern und schlagen sich bestenfalls langfristig in einer volkswirtschaftlichen Betrachtung positiv nieder. Vor allem aber benötigen sie kurzfristig Personal- und Zeitressourcen, die dem Allgemeinen Sozialen Dienst aus Knappheitsgründen kaum zur Verfügung stehen, weswegen sich die Einsparungspotentiale der Aktivierung unter den gegebenen Rahmenbedingungen nur schwer realisieren lassen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich negative Rückkopplungseffekte zwischen Ökonomisierung und Aktivierung in den Einrichtungen einstellen. Durch die verbreitete Zeitnot und die damit einhergehende Priorisierungsdynamik im Arbeitshandeln werden vor allem die förderlichen Aspekte der Aktivierung konterkariert. In diesem Kontext kommt es immer wieder zu Opportunitätskosten durch Hilfeabbrüche oder Mehrkosten, etwa wenn teurere oder schlichtweg eine größere Anzahl an Hilfen vergeben werden, als eigentlich notwendig wäre, weil den Fachkräften die Zeit für eine ausführliche Fallprüfung abgeht.

Aktivierung, verstanden als ganzheitlicher Förderanspruch der Kinder- und Jugendhilfe, wird im Zusammenhang mit Ökonomisierungsprozessen fragmentiert: Je stärker Aktivierung unter eine wirtschaftliche Engführung gefasst wird, umso deutlicher fallen „Fördern und Fordern“ auseinander. Während die partizipatorischen, präventiven und emanzipatorischen Aspekte der Aktivierung marginalisiert werden, dominieren ihre autoritären und repressiven Anteile zunehmend. Der ASD wird im Kontext fortschreitender Ökonomisierung mehr und mehr zu einem reinen Notfalldienst, der die verbleibende Zeit zwischen seinen Einsätzen überwiegend mit aktivierungs- bzw. klientenfernen Management- und Fallsteuerungsaufgaben zubringt.

7.4 KONSEQUENZEN FÜR DAS PROFESSIONELLE HANDELN IM ASD

Die empirischen Befunde vermitteln ein relativ einheitliches Bild von der aktuellen Arbeitssituation in den Jugendämtern: Zunächst einmal handelt es sich beim ASD generell um einen potenziell belastenden Tätigkeitsbereich. Er ist gewissermaßen naturwüchsig

geprägt durch Aufgaben, die mit einer hohen Stressbelastung verbunden sind und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein großes Engagement abverlangen. Darüber hinaus wurde allerdings eine Veränderung der Arbeitsbedingungen in zweierlei Hinsicht beschrieben: Erstens wurde von einem Wachstum der Fallzahlen berichtet, wobei gleichzeitig die Einzelfälle in ihrer Komplexität und Schwere zugenommen haben. Zweitens stagnieren die jeweiligen Personalzahlen, oder sie wachsen nicht in Proportion zu den Arbeitsanforderungen. Dies führt aus Sicht der Befragten zu einer massiven Verdichtung der Arbeit. Sowohl die Beschäftigteninterviews als auch die Ergebnisse der standardisierten Befragung lieferten zum Teil deutliche Hinweise für ein Erreichen der persönlichen Kapazitätsgrenzen der Fachkräfte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern weitere Effizienzsteigerungen im Arbeitsprozess möglich und sinnvoll sind.

Die vermeintliche Aufwertung der sozialarbeiterischen Fachlichkeit durch die Fusion von Fall- und Finanzverantwortung erweist sich im Spiegel der dargestellten organisationalen Steuerungsformen kaum als Zugewinn an echten Dispositionsspielräumen für die Fachkräfte. Mit dem Fortschreiten der dezentralen Ressourcenverantwortung der Mitarbeiter/innen werden vielmehr Sparszwänge an die Beschäftigten weitergereicht und von dort aus effektiv umgesetzt. Dies schlägt sich u.a. darin nieder, dass bei einer wachsenden Zahl und Komplexität der Fälle die Zahl der vergebenen (teuren) stationären Hilfen stagniert. Aus organisationaler Sicht könnte dies zunächst als fiskalischer Steuerungserfolg gewertet werden. Im fachlichen Diskurs wird mitunter postuliert, die Realisierung solcher Einsparungen geschehe um den Preis einer generellen Erhöhung der Bewilligungsbarrieren von Hilfen bis hin zur

Leistungsverweigerung. Solche Entwicklungen sind allerdings nur mit Blick auf die Bewilligung stationärer Hilfen plausibel – für die Bewilligungsstrategien insgesamt konnten sie in den befragten Einrichtungen nicht bestätigt werden.

Im Gegenteil: Der den in den vorangegangenen Abschnitten angesprochene „Bugwelleneffekt“, also die sich kumulierende Überlastung der Fachkräfte durch die Zahl und Komplexität der neu einlaufenden Fälle, kann sich durchaus in anderer Richtung auf das Hilfevergabeverhalten der Beschäftigten auswirken (vgl. Landes, 2009 u. 2011). Wenn bei Überlastung die Zeit fehlt, Fälle fachlich und inhaltlich angemessen zu prüfen, werden diese schneller an freie Träger delegiert, um kein unnötiges Risiko für das Kindeswohl einzugehen. Die Tendenz, im Einzelfall lieber eine Hilfe zu viel als eine zu wenig zu vergeben, wurzelt auch im Absicherungsbedürfnis der Beschäftigten, resultierend aus deren persönlicher Haftung im Schadensfall. Verstärkend dürfte außerdem die systemimmanente Verwaltungslogik des Jugendamtes wirken: Für die Ablehnung einer Hilfe bräuchte man in jedem Fall eine dokumentierte, fachlich fundierte Entscheidung, falls es zu einem Widerspruchsverfahren käme. Eine Bewilligung schließt diesen Fall von vornherein aus und spart zudem die Zeit, die durch den notwendigen Verwaltungsaufwand benötigt würde. Nach Einschätzung der Leitungskräfte führt dies dazu, dass es im Bereich der Hilfen zur Erziehung immer wieder zu Mehrausgaben kommt, und „da sind wir natürlich an dem Punkt, wo sich Personalpolitik rächt“ (Fachbereichsleitung ASD, 4.2.2). Es ist also aus verschiedenen Gründen zu bezweifeln, ob durch die Strategie knapper Belegschaften überhaupt Kosten gesenkt werden, und falls doch, ob dafür nicht andererseits ein hoher Preis in Kauf genommen wird: Denn die „gleich-

zeitige Verfolgung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätszielen ist so lange möglich, wie bei der Realisierung von Qualitätszielen noch Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden sind (*Rationalisierung*). Werden Qualitätsziele bereits effizient erreicht, gehen Ressourceneinsparungen notwendigerweise zu Lasten der Qualität (*Rationierung*). Soll der Qualitätsstandard aber auch bei steigender Inanspruchnahme gehalten werden, ist das nur mit größerem Ressourceneinsatz möglich. Zwischen Qualität und Wirtschaftlichkeit besteht ein *trade off*“ (Finis Siegler, 2009, S. 183; Hervorhebungen im Original).

Nicht nur bezogen auf das Hilfevergabeverhalten ergeben sich paradoxe Effekte. Durch den Personalmangel und den damit verbundenen erhöhten Zeit- bzw. Arbeitsdruck entsteht eine spezifische Priorisierungsdynamik im ASD: Die Tendenz, dass die unaufschiebbaren Aufgaben überborden, bewirkt zugleich einen Verdrängungsprozess der weniger eiligen Tätigkeiten. Dabei werden Abstriche zuallererst bei den partizipatorischen, präventiven und sozialraumorientierten Arbeitsschwerpunkten gemacht – letztlich bei der Aktivierung. Insbesondere die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung liefern deutliche Belege dafür, dass Ökonomisierung die Aktivierung als „Hilfe zur Selbsthilfe“ unterläuft.

Von organisationaler Seite her scheinen die Entlastungsinstrumente für das Personal ausgereizt: Die angestrebte Parität in der Verteilung der Arbeitsmenge bewirkt keine tatsächliche Entlastung der Arbeitssituation, sondern bestenfalls eine gleichmäßigere Verteilung von Überlastung. Sitzungen zur Teamsupervision werden in einigen Einrichtungen aus Budgetgründen zurückgefahren, Weiterbildungen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus eigener Tasche bezahlt.

Von Seiten der befragten Leitungskräfte wird keine Entspannung des Arbeitsaufkommens, sondern vielmehr für die nächsten Jahre ein weiteres Ansteigen der Fallzahlen erwartet. Da bereits unter den jetzigen Bedingungen eine Fokusverlagerung des ASD zugunsten wächteramtlicher Aufgaben im Gange ist, dürften sich die zukünftige fachliche Konzeption sowie die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit des ASD in erster Linie entlang der Personalfrage entscheiden.

Am Rande der empirischen Erhebung wurden vor allem vonseiten der befragten politischen Akteure immer wieder Wechselwirkungen zwischen den Aktivierungsstrategien in der Arbeitsmarktpolitik mit denen der Jugendhilfe thematisiert und mit einer institutionellen Entmachtung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und seinen professionellen Ansprüchen in Verbindung gebracht. Da die weitreichende Verfügungsgewalt der Grundsicherungsträger bzw. des Fallmanagements in den Jobcentern der Arbeitsagenturen häufig auf dieselben Zielgruppen zugreift, die auch der ASD adressiert, kommt es immer wieder zu Schnittstellenkonflikten, bei denen die Jugendhilfe das Nachsehen hat. Leistungskürzungen infolge von Sanktionen oder Auflagen durch die ARGE, in günstigere Wohnräume umzuziehen, stellen zum Teil erhebliche Eingriffe in die private Lebenssituation von Familien dar und beeinträchtigen parallel laufende Hilfeprozesse des ASD. Eine Expertin formulierte dazu drastisch: „Der ASD ist aus seiner Schlüsselrolle entthront worden“ (Jugendhilfeausschuss, 4.3.1).

Hinzu kommt außerdem, dass für die Kunden der Jobcenter die Inanspruchnahme weiterer Beratung und Unterstützung häufig ein verpflichtender Bestandteil ihrer Eingliederungsvereinbarungen sind, die sie in den Jobcentern abschließen müssen. In diesem Zu-

sammenhang aufgesuchte Beratungsstellen (z.B. Familienberatung, Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung) geraten dann in die Supporter-Rolle für das vorrangige Ziel der Jobcenter, die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen herzustellen, wobei dies gar nicht ihre vorrangige Aufgabe darstellt. Zum anderen sehen die Jugendhilfeakteure durch die Dominanz der SGB II-Träger und ihrer Handlungslogiken wichtige professionelle Standards der Sozialen Arbeit in Frage gestellt: Freiwilligkeit, Ergebnisoffenheit und Ko-Produktion ihrer Klientinnen und Klienten. Diese Problematik wird bereits seit Längerem im fachlichen Diskurs thematisiert. Dabei reklamieren insbesondere Akteure der Kinder- und Jugendhilfe für sich, an ihrem genuinen Auftrag festhalten zu wollen und sich nicht auf einen „arbeitsmarktpolitischen Hilfsdienst“ verkürzen zu lassen (vgl. Arnold, 2002; Kessler, 2006; Seithe, 2012).

Doch auch, wenn solche systemischen Konvergierungstendenzen zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung durchaus ernst zu nehmen sind, bilden sie vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse zumindest nicht das Hauptproblem für die Professionalität bzw. das professionelle Arbeitshandeln im Allgemeinen Sozialen Dienst. So waren in den Beschäftigteninterviews keine expliziten Anhaltspunkte etwa auf einen technokratischen Wandel im professionellen Verständnis von Erziehung und Bildung auszumachen (vgl. Scherr, 2006). Auch scheinen Verhaltenstrainings oder die forcierte „Verregelung sozialpädagogischer Settings“ (Kessler, 2006, S. 226) nicht zum gängigen Handlungsrepertoire der ASD-Fachkräfte zu gehören. Ebenso wenig ließ sich Employability als handlungsleitendes Beratungsziel im ASD rekonstruieren.

Dies mag mitunter daran liegen, dass viele der befragten Fachkräfte ein kritisches Bewusstsein gegenüber Vereinnahmungstenden-

zen zum Ausdruck bringen und die Aneignung eines instrumentellen Aktivierungsnarrativs verweigern. Ein Sozialarbeiter brachte dies im Interview folgendermaßen auf den Punkt:

„Um eine Hilfe schneller zu beenden oder generell kürzer anzusetzen könnten wir sagen, wir arbeiten jetzt zum Beispiel aktivierend oder lösungsorientiert, so wie die amerikanischen Systemiker. Und wir lassen den anderen ziemlich viel selber machen, oder nahezu alles selber machen. Wir fördern ihn nicht nur, sondern wir fordern ihn auch richtig: Du musst das jetzt selber machen! Aber eigentlich geht es dabei doch um die Frage: Wie viel Zeit hat man tatsächlich zur Verfügung, um sie mit dem Jugendlichen zu verbringen, um ihn zu fördern. Das bisschen Zeit, was mir für den Einzelfall übrigbleibt, denn ich habe ja auch noch 80 andere Fälle parallel laufen, wenn wir das jetzt einfach „aktivierend“ nennen, lügen wir uns in die eigene Tasche, denn das eigentliche Problem ist doch, dass wir ihn nicht mehr richtig fördern können.“ (ASD-Fachkraft, 4.1.6)

Insgesamt entpuppte sich das Aktivierungsparadigma viel eher als Papiertiger, denn als das im innerdisziplinären Fachdiskurs beschworene Trojanische Pferd neoliberaler Ideen, welches die Soziale Arbeit klammheimlich und von innen heraus in eine Matching-Maschine transformiert. Und genau hierin liegt das Hauptproblem: Der aktivierende Staat wird seiner sozialinvestiven Funktion nicht gerecht, wenn er den Allgemeinen Sozialen Dienst personell nicht in die Lage versetzt, tatsächlich und umfassend aktivierend tätig zu werden – das heißt, präventiv und partizipatorisch, ressourcen- und lebensweltorientiert, klientennah und sozialraumbezogen.

8. LITERATUR

- Albert, M. (2006). Soziale Arbeit im Wandel. Professionelle Identität zwischen Ökonomisierung und ethischer Verantwortung. Hamburg: VSA-Verlag.
- Alberth, L. & Eisentraut, S. (2012). Eine interaktionistische Perspektive auf Standardisierungsprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe: professionelles Handeln bei Kindeswohlgefährdung. In: Zeitschrift für Sozialreform 58 (2012), Heft 4, S. 427-449.
- Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe im Deutschen Institut für Urbanistik (AGFJ) (Hrsg.) (2011). Wer steuert die Hilfen zur Erziehung? Die Politik, der ASD, die Interessen der freien Träger, der Kostendruck, die Wirklichkeit...? Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Arbeitsgruppe Sozialarbeit (2013). Hilfe und Herrschaft – eine Fallanalyse im Jugendamt. In: Sozialmagazin, 11-12/2013, S. 78-86.
- Arbeitskreis ‚Jugendhilfe im Wandel‘ (Hrsg.) (2011). Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arendt, H. (1960/2007). Vita activa oder Vom tätigen Leben (6. Auflage). München: Piper.
- Arnold, H. (2002). Ausbildung, Arbeit und Beschäftigung. In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe (S. 211-241). Weinheim & München: Juventa.

- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K. & Neubauer, J. (2010). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 2 Bände, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baethge, M. & Baethge-Kinsky, V. (1998). Jenseits von Beruf und Beruflichkeit? Neue Formen von Arbeitsorganisation und Beschäftigung und ihre Bedeutung für eine zentrale Kategorie gesellschaftlicher Integration. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 3/98, S. 461-472.
- Beck, U. & Brater, M. (Hrsg.) (1977a). Die soziale Konstitution der Berufe. Materialien zu einer subjektbezogenen Theorie der Berufe. Band 1. Frankfurt & New York: Campus Verlag.
- Beck, U. & Brater, M. (Hrsg.) (1977b). Die soziale Konstitution der Berufe. Materialien zu einer subjektbezogenen Theorie der Berufe. Band 2. Frankfurt & New York: Campus Verlag.
- Beck, U. Brater, M. & Bolte, K.M. (1977). Berufliche Arbeitsteilung und soziale Ungleichheit. Konzeption einer subjektbezogenen Theorie der Berufe. In: U. Beck & M. Brater (Hrsg.), Die soziale Konstitution der Berufe. Materialien zu einer subjektbezogenen Theorie der Berufe. Band 2 (S. 5-24). Frankfurt & New York: Campus Verlag.
- Beck, U., Brater, M. & Daheim, H. (1980). Soziologie der Arbeit und der Berufe. Grundlagen, Problemfelder, Forschungsergebnisse. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Becke, G. (Hrsg.) (2008). Soziale Nachhaltigkeit in flexiblen Arbeitsstrukturen. Problemfelder und arbeitspolitische Gestaltungsperspektiven. Berlin: LIT Verlag.

- Becker-Lenz, R., Busse, S., Ehlert, G. & Müller, S. (Hrsg.) (2009). Professionalität in der Sozialen Arbeit – Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven (2. Aufl.). Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Becker-Lenz, R., Ehlert, G., Busse, S. & Müller-Hermann, S. (Hrsg.) (2015). Bedrohte Professionalität. Aktuelle Gefahren und Einschränkungen für Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Becker-Textor, I. & Textor, M.R. (Hrsg.) (o.J.). SGB VIII-Online-Handbuch. Verfügbar unter: <http://www.sgbviii.de/> (Zugriff am: 04.08.2015).
- Behr, K. (2002). Träger der Kinder- und Jugendhilfe. In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe (S. 563-580). Weinheim & München: Juventa.
- Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J., Stöbe, S. & Walsken, E.M. (Hrsg.) (1995). Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Edition Sigma.
- Blanke, B. & Bandemer, S. v. (1995). Sozialpolitik unter Kostendruck: Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsteilung. In: Soziale Sicherheit, Nr. 45, S. 401-410.
- Blass, K. (2011). Altenpflege zwischen Jederfrauqualifikation und Expertentum. Verberuflichungs- und Professionalisierungschancen einer Domäne weiblicher (Erwerbs-) Arbeit. Saarbrücken: iso-Verlag.
- Blinkert, B. (1972). Unvollständige Professionalisierung und Konflikte im Bereich der Sozialarbeit. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 1, Heft 4, Oktober 1972, S. 291-301.

- Blüml, H. (2006). Welche Grundvoraussetzung muss die Organisation eines ASD erfüllen, um eine qualitative Arbeit bei Kindeswohlgefährdung zu ermöglichen? In: H. Kindler, S. Lillig, H. Blüml, T. Meysen & A. Werner (Hrsg.), Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) (Kapitel 39).
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Hrsg.) (2002). Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Bogumil, J. & Heinze, R.G. (Hrsg.) (2009). Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J. & Heinze, R.G. (Hrsg.) (2009). Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J. (2003). Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. In: R. Czada & R. Zintl (Hrsg.), Politik und Markt (S. 209-231). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. (2003). Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. In: R. Czada & R. Zintl (Hrsg.), Politik und Markt (S. 209-231). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. & Ohm, A.K. (2007). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma.

- Böhle, F. & Glaser, J. (2006). Arbeit in der Interaktion – Interaktion als Arbeit. Arbeitsorganisation und Interaktionsarbeit in der Dienstleistung. Wiesbaden: Springer VS.
- Böhle, F. (2008). Ambivalenzen und Widersprüche der „Subjektivierung von Arbeit“ als Grundlagen einer nachhaltigen Arbeitspolitik. In: G. Becke (Hrsg.), Soziale Nachhaltigkeit in flexiblen Arbeitsstrukturen. Problemfelder und arbeitspolitische Gestaltungsperspektiven (S. 87-103). Berlin: LIT Verlag.
- Böhle, F., Voß, G.G. & Wachtler, G. (Hrsg.) (2010). Handbuch Arbeitssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhnisch, L. & Lösch, H. (1973). Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: H.-U. Otto & S. Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit (S. 199-221). Neuwied & Berlin: Luchterhand.
- Boll, A. (2012). Fall Marcel: Vorwürfe aus der Familie des toten Jungen. Mannheimer Jugendamt in der Kritik. In: Morgenweb, 22.02.2012. Verfügbar unter: <http://www.morgenweb.de/mannheim/2.873/mannheimer-jugendamt-in-der-kritik-1.476147> (Letzter Zugriff am: 04.12.15).
- Bolte, K.M. & Treutner, E. (Hrsg.) (1983). Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie. Frankfurt am Main & New York: Campus Verlag.
- Bolte, K.M. (1970). Entwicklungen und Probleme der Berufsstruktur. In: K.M. Bolte, F. Neidhardt & H. Holzer (Hrsg.), Deut-

- sche Gesellschaft im Wandel. Band 2 (S. 279-449). Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Bolte, K.M., Neidhardt, F. & Holzer, H. (Hrsg.) (1970). Deutsche Gesellschaft im Wandel. Band 2. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Bortz, J. & Döring, N. (2006). Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler (4. Aufl.). Heidelberg: Springer.
- Bothfeld, S., Gronbach, S. & Seibel, K. (2004). Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen. WSI-Diskussionspapiere, Nr. 134.
- Bourdieu, P. (1998). Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: UVK.
- Brandhorst, F. (2015). Kinderschutz und Öffentlichkeit. Der „Fall Kevin“ als Sensation und Politikum. Reihe: Kasseler Edition Soziale Arbeit, Band 1. Wiesbaden: Springer VS.
- Buestrich, M. & Wohlfahrt, N. (2008). Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. In: APuZ 12-13/2008, S. 17-24.
- Buestrich, M., Burmester, M., Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (Hrsg.) (2010). Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit – Entwicklungen – Theoretische Grundlagen – Wirkungen (2. Aufl.). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Buhr, P. & Klink, S. (2006). Qualitative Folgen der DRG-Einführung für Arbeitsbedingungen und Versorgung im Krankenhaus unter Bedingungen fortgesetzter Budgetierung. Eine vergleichende Auswertung von vier Fallstudien. Veröffentli-

- chungsreihe der Forschungsgruppe Public Health. Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BmJFFG) (Hrsg.) 1990: Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2008). Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.
- Büssing, A. & Glaser, J. (1999). Interaktionsarbeit: Konzept und Methode der Erfassung im Krankenhaus [Interaction work. Concept and method in hospitals]. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 53, S. 164-173.
- Butterwegge, C. (2006). Krise und Zukunft des Sozialstaates (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Carr-Saunders, Sir A.M. & Wilson, A.W. (1933). The professions (1st edition). Oxford: The Clarendon press.
- Christian Heath (1984). Review essay: Everett Cherrington Hughes (1897-1983). a note on his approach and influence. In Sociology of Health and Illness, Vol. 6 No. 2, 218-237.
- Cleppien, G. & Kessler, F. (2011). Orientierung durch Wissenschaft. Eine exemplarische Vergewisserung zu gegenwärtigen Orientierungsangeboten in der Sozialen Arbeit. In: Arbeitskreis „Jugendhilfe im Wandel“ (Hrsg.), Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen (S. 21-45). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Clinton, Bill (2006). How we ended welfare, together. In: New York Times, 22.08.2006. Verfügbar unter:

http://www.nytimes.com/2006/08/22/opinion/22clinton.html?_r=0 (Zugriff am: 24.07.2015).

Combe, A. & Helsper, W. (Hrsg.) (1996). Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Czada R. & Zintl, R. (Hrsg.) (2003). Politik und Markt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Daheim, H. (1992). Zum Stand der Professionssoziologie. Rekonstruktion machttheoretischer Modelle der Profession. In: B. Dewe, W. Ferchhoff & F.-O. Radtke (Hrsg.), Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern (S. 21-35). Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Daheim, H. (1967). Der Beruf in der modernen Gesellschaft. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Dahme, H.-J. (2008). Nur noch die Wirkung zählt. In: neue caritas, Jg. 109, 2008, Nr. 19, S. 9-13.

Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2002). Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die Soziale Arbeit. In: Neue Praxis 1/2002, S. 10-32.

Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2006). Strömungen und Risiken der Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe. In: G. Hensen (Hrsg.), Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit (S. 61-76). Weinheim & München: Juventa.

- Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (Hrsg.) (2005). Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Dahme, H.-J., Otto, H.-U., Trube, A. & Wohlfahrt, N. (Hrsg.) (2003). Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Deller, U. & Krockauer, R. (Hrsg.) (2009). Kooperationsmanagement. Führung in Gesundheits- und Sozialdiensten. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Demszky v. d. Hagen, A. & Voß, G.G. (2010). Beruf und Profession. In: F. Böhle, G.G. Voß & G. Wachtler (Hrsg.), Handbuch Arbeitssoziologie (S. 751-803). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2002). Fachlexikon der sozialen Arbeit (5. Aufl.). Frankfurt a.M.: Verlag Soziale Theorie & Praxis.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) (2002). Fachlexikon der sozialen Arbeit. Frankfurt am Main: Eigenverlag.
- Dewe, B. & Otto, H.-U. (1984). Professionalisierung. In: H. Eyferth, H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch Sozialarbeit /Sozialpädagogik (1. Aufl.; S.775-811). Neuwied & Darmstadt: Luchterhand.
- Dewe, B. (1996). Das Professionswissen von Weiterbildnern: Klientenbezug – Fachbezug. In: A. Combe & W. Helsper (Hrsg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns (S. 714-757). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Dewe, B., Ferchhoff, W. & Radtke, F.-O. (Hrsg.) (1992). Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Dingeldey, I. (2006). Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Dossier Stadt und Gesellschaft, Bundeszentrale für politische Bildung. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/75725/ausblicke?p=all> (Letzter Zugriff am: 24.07.2015).
- Dollinger, B. & Raithel, J. (Hrsg.) (2006). Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dollinger, B. (2006). Zur Einleitung. Perspektiven aktivierender Sozialpolitik. In: B. Dollinger & J. Raithel (Hrsg.), Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar (S. 7-22). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Droß, P.J. (2013). Ökonomisierungstrends im Dritter Sektor. Verbreitung und Auswirkungen von Wettbewerb und finanzieller Planungsunsicherheit in gemeinnützigen Organisationen. Discussion Paper. Berlin: WZB.
- Dunkel, W. & Sauer, D. (Hrsg.) (2006). Von der Allgegenwart der verschwindenden Arbeit. Neue Herausforderungen für die Arbeitsforschung. Berlin: Edition Sigma.
- Dunkel, W. & Wehrich, M. (2006). Interaktive Arbeit. Ein Konzept zur Entschlüsselung personenbezogener Dienstleistungsarbeit. In: W. Dunkel & D. Sauer (Hrsg.), Von der Allgegenwart der verschwindenden Arbeit. Neue Herausforderun-

- gen für die Arbeitsforschung (S. 67-82). Berlin: Edition Sigma.
- Dunkel, W. (2011). Arbeit in sozialen Dienstleistungsorganisationen: die Interaktion mit dem Klienten. In: A. Evers, R.G. Heinze & T. Olk (Hrsg.), Handbuch Soziale Dienste (S. 187-205). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engelke, E., Borrmann, S. & Spatscheck, C. (2008). Theorien der Sozialen Arbeit. Eine Einführung (4. Aufl.). Freiburg: Lambertus.
- Etzioni, A. (1967). Soziologie der Organisationen. München: Juventa.
- Etzioni, A. (Hrsg.) (1969). The Semi-Professions and their Organization. Teachers, Nurses, Social Workers. New York: Free Press.
- Evers, A., Heinze, R.G. & Olk, T. (Hrsg.) (2011). Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eyferth, H., Otto, H.-U. & Thiersch, H. (Hrsg.) (1984). Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied & Darmstadt: Luchterhand.
- Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V. (IJAB) (2009). Kinder und Jugendhilfe in Deutschland. Rahmenbedingungen, Strukturen, Aufgaben und Ziele. Verfügbar unter: <http://www.kinderjugendhilfe.info/wai1/showcontent.asp?ThemaID=5002> (Letzter Zugriff am: 04.08.2015).
- Fazekas, R. (Hrsg.) (2015). 25 Jahre SGB VIII: Paradigmenwechsel und Dauerbaustelle. Berlin: Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

- Fegert, J., Ziegenhain, U. & Fangerau, H. (2010). Problematische Kinderschutzverläufe. Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes. Weinheim & München: Juventa.
- Fendrich, S. & Tabel, A. (2015). Konsolidierung setzt sich weiter fort – aktuelle Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung. In: Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe (KomDat). März 2015, Heft Nr. 1/15, 18. Jg., S. 5-7.
- Fendrich, S., Pothmann, J. & Wilk, A. (2011). Neue Einsichten in die sozialen Zusammenhänge der Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe. Datenanalysen der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) Bereich Hilfen zur Erziehung. Verfügbar unter: <http://www.akjstat.uni-dortmund.de/akj/tabellen/kommentierungen/hilfenzurerziehung/hze3.pdf> (Letzter Zugriff am: 01.04.2011).
- Ferber, C. v. & Kaufmann, F.-X. (Hrsg.) (1977). Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.
- Finis Siegler, B. (2009). Ökonomik Sozialer Arbeit (2. Aufl.). Freiburg: Lambertus.
- Fischer, J. (2005). Modernisierung der Jugendhilfe im Wandel des Sozialstaates. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Flexner, A. (1915). Is social work a profession? The New York school of philanthropy, 2-24. Verfügbar unter: <http://ia600406.us.archive.org/10/items/cu319240140066>

[17/cu31924014006617.pdf](#) (Letzter Zugriff am: 21.08.2013).

Flick, U., Kardorff, E. v., Keupp, H., Rosenstiel, L. v. & Wolff, S. (Hrsg.) (1995). Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen (2. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Flösser, G. & Vollhase, M. (2006). Freie Wohlfahrtspflege zwischen subsidiärer Leistungserbringung und Wettbewerb. In: G. Hensen (Hrsg.), Markt und Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit (S. 77-88). Weinheim & München: Juventa.

Franke, H. (2002). Aktuelle Anforderungen an einen Allgemeinen Sozialen Dienst. In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Aktuelle Anforderungen an einen Allgemeinen Sozialen Dienst. Dokumentation einer Fachtagung in Berlin (S. 11-15).

Freiburg, F. (2008). Der Fall Lea-Sophie und die Folgen: Showdown in Schwerin. In: Spiegel Online, 30.03.2008. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/der-fall-lea-sophie-und-die-folgen-showdown-in-schwerin-a-544276.html> (Letzter Zugriff am: 04.12.15).

Freidson, E. (1970). Professional dominance. The Social Structure of Medical Care. Chicago: Aldine Transaction.

Frindt, A. (2010). Ambulante Erziehungshilfen. Allheilmittel, Kontrollinstrument oder wirksame Hilfe? In: Unsere Jugend, 7+8/2010, S. 290-300.

- Gall, R. & Hitz, R. (1996). Professionelle Identitäten in der Sozialarbeit. Bern: Edition Soziothek.
- Galuske, M. (2004). Der aktivierende Sozialstaat – Folgen für die Soziale Arbeit. Vortrag anlässlich der Jahrestagung der ‚Gilde Soziale Arbeit‘ von 19.-22.05.2004 in Bielefeld. Verfügbar unter: http://www.ehs-den.de/fileadmin/hochschule/Veroeffentlichungen/Studientexte/Studientext_2004-04_Galuske.pdf (Letzter Zugriff am 24.07.2015).
- Galuske, M. (2007). Methoden der Sozialen Arbeit (7. Aufl.). Weinheim & München: Juventa.
- Garms-Homolová, V. & Schaeffer, D. (1990). Strukturprobleme sozialarbeiterischen Handelns im Krankenhaus. Kiepenarbeit vs. Beratung. In Neue Praxis 2/90, 111-124.
- Gebhardt, T. (1998). Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA. Opladen & Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Geiger, M. (2004). Die Verlorenen der Arbeitsgesellschaft und das Projekt der Integration. Beispiel „Wohnungslose im Straßenmilieu“. Berlin, Münster, Wien, Zürich & London: LIT Verlag.
- Giddens, A. (1998). The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Gissel-Palkovich, I. (2011). Lehrbuch Allgemeiner Sozialer Dienst – ASD. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Professionalität. Weinheim & München: Juventa.

- Gissel-Palkovich, I. & Schubert, H. (2015). Der Allgemeine Soziale Dienst unter Reformdruck. Interaktions- und Organisationssysteme des ASD im Wandel. Baden-Baden: Nomos / Edition Sigma.
- Greenwood, E. (1957). Attributes of a Profession. In: Social Work Vol. 2, No. 3 (July 1957), S. 45-55.
- Grohs, S. (2007). Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungsdiskurs. In: Zeitschrift für Sozialreform 53 (2007), Heft 3, S. 247-274.
- Grohs, S. (2010). Modernisierung kommunaler Sozialpolitik: Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gross, P. & Badura, B. (1977). Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In: C. Ferber & F.-X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik (S. 361-385).
- Häder, M. (2006). Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Halfar, B. (2002). Finanzierung. In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe (S. 983-994). Weinheim & München: Juventa.
- Hammerschmidt, P. & Sagebiel, J. (Hrsg.) (2010). Professionalisierung im Widerstreit. Zur Professionalisierungsdiskussion in der Sozialen Arbeit – Versuch einer Bilanz. Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher.
- Hammerschmidt, P. & Tennstedt, F. (2012). Der Weg zur Sozialarbeit. Von der Armenpflege bis zur Konstituierung des Wohl-

- fahrtsstaates in der Weimarer Republik. In: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch (S. 73-86). Wiesbaden: Springer VS.
- Harms, J. & Reichard, C. (Hrsg.) (2003). Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden Baden: Nomos.
- Hartmann, H. (1968). Arbeit, Beruf, Profession. In Soziale Welt, 19 (3/4), 193-216.
- Heflik, R. (2005). Verhungerte Jessica: Das Mädchen, das nie existierte. In: Spiegel Online, 02.03.2005. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/verhungerte-jessica-das-maedchen-das-nie-existierte-a-344458.html> (Letzter Zugriff am: 04.12.15).
- Heinze, R.G. & Schneiders, K. (2013). Vom Wohlfahrtskorporatismus zur Sozialwirtschaft? Zur aktuellen Situation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2013, S. 4-17.
- Helbling, J. (2002). Der Niedergang des Strukturfunktionalismus und der Aufstieg paradigmatischer Alternativen in der Ethnologie. In: Analyse & Kritik, 24/2002, 3-39.
- Helsper, W. (2004). Pädagogische Professionalität als Gegenstand des erziehungswissenschaftlichen Diskurses. Einführung in den Thementeil. In Zeitschrift für Pädagogik 50, Heft 3, 303-308.
- Helsper, W. & Combe, A. (Hrsg.) (1996). Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Hensen, G. (2006). Markt und Wettbewerb als neue Ordnungsprinzipien. Jugendhilfe zwischen Angebots- und Nachfragesteuerung. In: G. Hensen (Hrsg.), Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit (S. 25-41). Weinheim & München: Juventa.
- Hensen, G. (Hrsg.) (2006). Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim & München: Juventa.
- Herriger, N. (2006). Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung (3. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Hesse, H.A. (1968). Berufe im Wandel. Ein Beitrag zum Problem der Professionalisierung. Stuttgart: Enke Verlag.
- Hielscher, V. & Ochs, P. (2009). Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: Edition Sigma.
- Hielscher, V., Nock, L., Kirchen-Peters, S. & Blass, K. (2013). Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Hinte, W. & Kreft, D. (2005). Sozialraumorientierung. In: D. Kreft & I. Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit (3. Aufl.; S. 869-872). Weinheim & München: Juventa.
- Hirsch-Kreinsen, H. & Minssen, H. (Hrsg.) (2013). Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie. Berlin: Edition Sigma.
- Hohm, H.-J. (1987). Politik als Beruf. Zur soziologischen Professionalisierungstheorie der Politik. Beiträge zur sozialwissen-

- schaftlichen Forschung. Band 86. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Höhne, T. (2015). Ökonomisierung und Bildung. Zu den Formen ökonomischer Rationalisierung im Feld der Bildung. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtgrewe, U. (2002). Narratives Interview. In: S. Kühl, & P. Strodtholz (Hrsg.), Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt.
- Hopf, C. (1995). Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick. In U. Flick, E. v. Kardorff, H. Keupp, L. v. Rosenstiel & S. Wolff (Hrsg.), Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen (2. Aufl.; S. 177-182). Weinheim: Beltz.
- Horkheimer, M. & Adorno, T.W. (1947/1969). Dialektik der Aufklärung (2. Auflage). Frankfurt am Main: Fischer Verlag.
- Hornecker, E. & Bittner, P. (2003). Informatik als Profession? Neue Wege für die Professionalisierungsdebatte. Beitrag für den Workshop „Ethik in der Informatik – Die Fortschreibung der Ethischen Leitlinien der GI“. 33. Jahrestagung der Gesellschaft für Informatik GI e.V., Universität Frankfurt am Main, 2003. GI-Edition Lecture Notes in Informatics (LNI) Bonner Köllen Verlag, Vol. 2, 182-187. Verfügbar unter: <http://subs.emis.de/LNI/Proceedings/Proceedings35/GI-Proceedings.35-25.pdf> (Letzter Zugriff am 23.09.2013).
- Hughes, E.C. (1958/1964). Men and their work (second printing). Toronto, Ontario: Collier-Macmillan Canada, Ltd. Verfügbar unter:

<https://archive.org/stream/mentheirwork00hugh#page/n3/mode/2up> (Letzter Zugriff am: 23.07.2015).

Hughes, E.C. (1971/1984). *The Sociological Eye. Selected Papers.* London: Transaction Publishers.

International Federation of Social Workers (IFSW) & International Association of Schools of Social Work (IASSW) (2004). *Ethics in Social Work, Statement of Principles.* Verfügbar unter: http://www.iassw-ai-ets.org/uploads/file/20130506_Ethics%20in%20Social%20Work,%20Statement,%20IFSW,%20IASSW,%202004.pdf (Letzter Zugriff am: 03.12.15).

Jung, H.-P. (Hrsg.) (2008). *SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar zum SGB VIII mit Schriftsatz- und Vertragsmustern* (2. Aufl.). Freiburg: Haufe Lexware.

Kaczmarek, T. (2009). *Fachliches Controlling ist Führungsaufgabe.* In: *Sozialwirtschaft*, 5/2009, S. 25-27.

Kairat, H. (1969). „Professions“ oder „Freie Berufe“? *Professionelles Handeln im sozialen Kontext.* Berlin: Duncker & Humblot.

Kessl, F. (2002). *Ökonomisierung.* In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), *Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe* (S. 1113-1128). Weinheim & München: Juventa.

Kessl, F. (2006). *Aktivierungspädagogik statt wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistung? Das aktivierungspolitische Re-Arrangement der bundesdeutschen Kinder- und Jugendhilfe.* In: *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2006), Heft 2, S. 217-232.

- Kessl, F. (2013). Betriebswirtschaftliche Umstrukturierungen – die organisationale Dimension der Ökonomisierung. In: Glossar Ökonomisierung von Bildung. Verfügbar unter: <http://www.gloeb.de/index.php?title=Sozialp%C3%A4dagogik> (Letzter Zugriff: 24.11.15).
- Kirchen-Peters, S. & Stenger, J. (2011). Finanzierung von ambulanten und stationären Pflegeleistungen nach SGB XI. In: Aktion Psychisch Kranke (Hrsg.). Entwicklung eines Konzeptes quartiersorientierter integrierter Versorgung für pflegebedürftige Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, insbesondere Demenz. Bonn.
- Kleve, H. (2000). Sozialarbeit ohne Eigenschaften. Fragmente einer postmodernen Professions- und Wissenschaftstheorie Sozialer Arbeit. Freiburg: Lambertus.
- Klinke, S. (2007). Auswirkungen des DRG-Entgeltsystems auf Arbeitsbedingungen und berufliches Selbstverständnis von Ärzten und die Versorgungsqualität in deutschen Krankenhäusern. Teil II. Detaillierergebnisse einer Befragung Hessischer Krankenhausärzte im Jahre 2004. Berlin: WZB.
- KomDat. Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe (2012). März 2012, Heft Nr. 1/12, 15. Jahrgang.
- König, R. & Tönnemann, M. (Hrsg.) (1958). Probleme der Medizinsoziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kraimer, K. (2002). Professionalisierung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit (S. 729-731). Frankfurt am Main: Eigenverlag.

- Kramer, J.W. (2006). Sozialwirtschaft. Zur inhaltlichen Strukturierung eines unklaren Begriffs. In: Wismarer Diskussionspapiere, Heft 06/2006.
- Kreft, D. & Mielenz, I. (Hrsg.) (2005). Wörterbuch Soziale Arbeit (3. Aufl.). Weinheim & München: Juventa.
- Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) (2012). Kinder- und Jugenddelinquenz im Bundesland Saarland. Hannover: KFN.
- Kröger, R. (o.J.). Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. In: I. Becker-Textor & M.R. Textor (Hrsg.), SGB VIII-Online-Handbuch. Verfügbar unter: <http://www.sgbviii.de/>
- Kühl, S. & Strodtholz, P. (Hrsg.) (2002). Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt.
- Kurtz, T. (Hrsg.) (2001). Aspekte des Berufs in der Moderne. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Kurzke-Maasmeier, S. (2006). Aktivierende Soziale Arbeit im reformierten Sozialstaat . Professionelle Herausforderungen und sozialetische Kritik. In: S. Kurzke-Maasmeier, C. Mandry & C. Oberer (Hrsg.), Baustelle Sozialstaat! Sozialethische Sondierungen in unübersichtlichem Gelände (S. 111-128). Münster: Aschendorff Verlag.
- Kurzke-Maasmeier, S., Mandry, C. & Oberer, C. (Hrsg.) (2006). Baustelle Sozialstaat! Sozialethische Sondierungen in unübersichtlichem Gelände. Münster: Aschendorff Verlag.
- Kutscher, N. (2009). Zwischen Sozialem Auftrag und ökonomischen Rationalitäten. Grundfragen reflexiver Professionalität in sozialen Diensten. In: U. Deller & R. Krockauer (Hrsg.), Ko-

- operationsmanagement. Führung in Gesundheits- und Sozialdiensten (S. 304-322). Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Lamping, W. & Schridde, H. (2004). Der „Aktivierende Sozialstaat“. Ordnungs- und steuerungstheoretische Aspekte. In: S. Lütz & R. Czada, (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat. Transformationen und Perspektiven (S. 39-65). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lamping, W., Schridde, H., Plaß, S. & Blanke, B. (2002). Der aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich Ebert Stiftung. Bonn.
- Landes, B. (2009). Das „Bugwellen-Problem“ im ASD: kurzfristige Bewältigungsstrategien führen zu extremen Steigerungen der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen. In: Das Jugendamt, Jg. 82, 2009, Nr. 3, S. 117-122.
- Landes, B. (2011). Erfahrungen mit dem Bugwellen-Effekt im ASD: Überlegungen zum Zusammenhang von Inanspruchnahme und Personalbestand in den Erziehungshilfen. In: Das Jugendamt, Jg. 84, 2011, Nr. 5, S. 238-244.
- Langer, A. (2004). Professionsökonomik, Verträge und Vertrauen. Zur Mikrofundierung professioneller Dienstleistungen durch die Agenturtheorie am Beispiel der Sozialen Arbeit. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 5/3 (2004), S. 284-305.
- Larson, M.S. (1977). The rise of professionalism: a sociological analysis. Berkeley CA: University of California Press.

- Lessenich, S. (2013). Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus (3. Aufl.). Bielefeld: Transcript Verlag.
- Lotte, J. & Pothmann, J. (2010). Bedarf an Hilfen für Familien ungebrochen. Inanspruchnahme steigt auf über 1 Million junge Menschen. Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen 2009. In: KomDat, 2/2010, S. 1-8.
- Löwe, J. (2003). Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft und die EU-Wettbewerbspolitik. In: J. Harms & C. Reichard (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends (S. 183-200). Baden Baden: Nomos.
- Ludwig-Mayerhofer, W., Behrend, O. & Sondermann, A. (Hrsg.) (2007). Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten. Opladen: Barbara Budrich.
- Luhmann, N. & Schorr, K.E. (1979/1988). Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1981). Die Profession der Juristen. Kommentare zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland. In: N. Luhmann (Hrsg.), Ausdifferenzierung des Rechts (S. 173-190). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (Hrsg.) (1981). Ausdifferenzierung des Rechts. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lutz, R. (2008). Perspektiven der Sozialen Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 12-13/2008, S. 3-10.

- Lütz, S. & Czada, R. (Hrsg.) (2004). Wohlfahrtsstaat. Transformationen und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maaser, W. (2006). Der Aktivierungsdiskurs der Verantwortung. In: Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik, Heft 1/2006.
- Maaß, O. (2007). Die Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft? Eine systemtheoretische Analyse. Unveröffentlichte Dissertation, Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Marquard, P. (2002). Jugendamt. In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe (S. 545-561). Weinheim & München: Juventa.
- Marx, K. & Engels, F. (1846/1969). Die deutsche Ideologie. Kritik der neuesten deutschen Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner und des deutschen Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten. Ost-Berlin: Dietz Verlag.
- Maurer, A. (Hrsg.) (2008). Handbuch der Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring, P. (1993). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meifort, B. (2002). „Ursachen und Probleme der Vergeschlechtlichung von Berufsarbeit“ und „Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zum Sichtbarmachen der weichen Komponenten der Dienstleistungsarbeit“ im Berufsfeld Altenpflege. Verfügbar unter:
http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr_pr-material

[2002 fachkongress forum 8.pdf](#) (Zugriff im November 2009).

Menke, B. (2012). Fall Chantal: Staatsanwaltschaft durchsucht Jugendamt. In: Spiegel Online, 31.01.2012. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fall-chantal-staatsanwaltschaft-durchsucht-jugendamt-a-812496.html> (Letzter Zugriff am: 04.12.15).

Merchel, J. (2004). Erziehungshilfen im Steuerungsdilemma. Sozialextra, Mai 2004, 28-33.

Merten, R. (Hrsg.) (2000). Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Messmer, H. & Hitzler, S. (2007). Die soziale Produktion von Klienten - Hilfeplangespräche in der Kinder- und Jugendhilfe. In: W. Ludwig-Mayerhofer, O. Behrend & A. Sondermann (Hrsg.), Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten (S. 41-73). Opladen: Barbara Budrich.

Mezger, E. & West, K.W. (Hrsg.) (2000). Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren Verlag.

Mieg, H. & Pfadenhauer, M. (Hrsg.) (2005). Professionelle Leistung – Professional Performance. Konstanz: Universitätsverlag.

Mieg, H. A. (2005). Professionalisierung. In: F. Rauner (Hrsg.), Handbuch der Berufsbildungsforschung (S. 342-349). Bielefeld: Bertelsmann.

Möhring-Hesse, M. (2008). Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der

- Freien Wohlfahrtspflege. In: Zeitschrift für Sozialreform 54 (2008), Heft 2, S. 141-160.
- Moldaschl, M. & Voß, G.G. (Hrsg.) (2003). Subjektivierung von Arbeit. Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit. Band 2 (2. Aufl.). Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Mühlum (Hrsg.) (2004). Sozialarbeitswissenschaft. Wissenschaft der Sozialen Arbeit. Freiburg: Lambertus.
- Müller, C. W. (1994). JugendAmt. Geschichte und Aufgaben einer reformpädagogischen Einrichtung. Weinheim, Basel.
- Müller, M. (2006). Case Management in verschiedenen Arbeitsfeldern sozialer Dienstleistung. In: Sozialmagazin, 31. Jg. 2/2006, S. 10-17.
- Müller, S., Sünker, H., Olk, T. & Böllert, K. (Hrsg.) (2000). Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. München & Basel: Verlag Ernst Reinhardt.
- Münch, I. & Kunig, P. (Hrsg.) (2012). Grundgesetz Kommentar. Band 1. Präambel. Art. 1-69 (6. Aufl.). München: C.H. Beck Verlag.
- Nock, L., Hielscher, V. & Kirchen-Peters, S. (2013). Dienstleistungsarbeit unter Druck: Der Fall Krankenhauspflege. Ergebnisse einer Befragung von Pflegepersonal im Krankenhaus und vergleichende Analyse zu Befunden aus Altenpflege und Jugendhilfe. Arbeitspapier Nr. 296. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Nock, L., Kirchen-Peters, S. & Hielscher, V. (2013). Zwischen Anspruch und Marktdruck. Pflege im Branchenvergleich. In: Dr. med. Mabuse Nr. 201: 43-45.

- Nock, L., Krlev, G. & Mildenerger, G. (2013). Soziale Innovationen in den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege – Strukturen, Prozesse und Zukunftsperspektiven. Berlin: BAGFW.
- Obinger, H. (2012). Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. In: Leviathan, 40. Jg., 3/2012, S. 441-461.
- Oevermann, U. (1996). Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: A. Combe & W. Helsper (Hrsg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns (S. 70-182). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Olk, T. (2000). Der ‚aktivierende Staat‘. Perspektiven einer lebenslagenbezogenen Sozialpolitik für Kinder, Jugendliche, Frauen und ältere Menschen. In: S. Müller, H. Sünder, T. Olk & K. Böllert (Hrsg.), Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven (S. 99-118). München & Basel: Verlag Ernst Reinhardt.
- Olk, T. (2000). Weder Rund-Um-Versorgung noch „pure“ Eigenverantwortung. Aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche. In: E. Mezger & K.W. West (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln (S. 105-123). Marburg: Schüren Verlag.
- Omidi, S. (2012). Wem gehört die Gemeinwesenarbeit? In: Neue Praxis, 6/2012, S. 533-540.
- Opielka, M. (2003). Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaates? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik. In: Neue Praxis, 6/2003, S. 543-557.

- Oschmiansky, F. (2010a). Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung. In: Dossier Arbeitsmarktpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung?p=all&rl=0.893465440806105> (Letzter Zugriff am: 25.11.2015).
- Oschmiansky, F. (2010b). Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. In: Dossier Arbeitsmarktpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55052/aktivierende-arbeitsmarktpolitik?p=all> (Letzter Zugriff am: 24.07.2015).
- Otto, H.-U. & Schneider, S. (Hrsg.) (1973). Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Neuwied & Berlin: Luchterhand.
- Otto, H.-U. & Thiersch, H. (Hrsg.) (2005). Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik (3. Aufl.). München: Ernst Reinhardt.
- Pamme, H., Merchel, J. & Khalaf, A. (2012). Fachkräfte im ASD: Eine „pflegebedürftige“ Ressource. In: Zeitschrift für Kinderschutzrecht und Jugendhilfe, 7/2012, S. 251-257.
- Papsdorf, C. & Voß, G.G. (2013). Beruf. In: H. Hirsch-Kreinsen & H. Minssen (Hrsg.), Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie (S. 122-129). Berlin: Edition Sigma.
- Parsons, T. (1939). The Professions and Social Structure. In: Social Forces, 17 (4), 457-467.
- Parsons, T. (1954). The professions and social structure. In: T. Parsons (Hrsg.), Essays in sociological theory. Revised Edition (S. 34-49). Glencoe (Illinois): The Free Press.

- Parsons, T. (1958). Struktur und Funktion der modernen Medizin. Eine soziologische Analyse. In: R. König & M. Tönnemann (Hrsg.), Probleme der Medizinsoziologie (S. 10-57). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Parsons, T. (1968). Professions. In: D.L. Sills (Hrsg.), International Encyclopedia of the Social Sciences. Volume 12 (536-547). New York: Macmillan.
- Parsons, T. (Hrsg.) (1954). Essays in sociological theory. Revised Edition. Glencoe (Illinois): The Free Press.
- Pfadenhauer, M. (2003). Professionalität. Eine wissenssoziologische Rekonstruktion institutionalisierter Kompetenzdarstellungskompetenz. Wiesbaden: Springer.
- Pfadenhauer, M. (2005). Zur Korrespondenz von Eliten- und Professionstheorien. In: H. Mieg & M. Pfadenhauer (Hrsg.), Professionelle Leistung – Professional Performance (S. 71-88). Konstanz: Universitätsverlag.
- Pfaffenberger, H. (2004). Entwicklung der Sozialarbeit / Sozialpädagogik zur Profession und zur wissenschaftlichen und hochschulischen Disziplin. In: A. Mühlum (2004), Sozialarbeitswissenschaft. Wissenschaft der Sozialen Arbeit (S. 73-90). Freiburg: Lambertus.
- Pfau-Effinger, B., Eichler, M. & Och, R. (2006). Ökonomisierung und die widersprüchlichen Dynamiken im gesellschaftlichen Arrangement der Altenpflege. In: K.-S. Rehberg (Hrsg.), Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Frankfurt a.M., S. 2665– 2677. Verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/View/?resid=18230>

- Piechotta, G. (2000). Weiblich oder kompetent? Der Pflegeberuf im Spannungsfeld von Geschlecht, Bildung und gesellschaftlicher Anerkennung. Göttingen: Verlag Hans Huber.
- Pilz, F. (2004). Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau. Schriftenreihe Band 452. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Plankensteiner, A. (2013). Aktivierende Sozialstaatlichkeit und das Praxisfeld der Erziehungshilfen. Eine qualitative Untersuchung klienteler Subjektivierungsweisen. Weinheim: Juventa.
- Pluto, L. (2005). Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern – Impulse, Entwicklungen, Bewertungen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 36 (2), S. 20-36.
- Pothmann, J. (2006). Interkommunale Vergleiche – Eine Simulation von Markt und Wettbewerb. Empirische Befunde zu Benchmarkingprozessen im Feld Hilfen zur Erziehung. In: G. Hensen (Hrsg.), Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit (S. 111-126.). Weinheim & München: Juventa.
- Priddat, B.P. (2013). Bevor wir über ‚Ökonomisierung‘ reden: was ist ‚ökonomisch‘? In: Soziale Welt, 4/2013, Jg. 64, S. 339-437.
- Rappaport, J. (1987). Terms of Empowerment / Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology. In: American Journal of Community Psychology, Vol. 15, No. 2, p. 121-148.

- Rätz-Heinisch, R., Schröer, W. & Wolff, M. (2009). Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven. Weinheim: Juventa.
- Rauner, F. (Hrsg.) (2005). Handbuch der Berufsbildungsforschung (S. 342-349). Bielefeld: Bertelsmann.
- Reichard, C. (1994). Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Edition Sigma.
- Richter, P. (2009). Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors. Konstanz: UVK.
- Ritscher, W. (2008). Systemische Soziale Arbeit – Systemische Kinder- und Jugendhilfe: Kritische Anmerkungen zu einem Konzept mit Hochkonjunktur. In: Kontext 39(2), S. 143-161.
- Sahle, R. (2004). Paradigmen der Sozialen Arbeit. Ein Vergleich. In: A. Mühlum (Hrsg.), Sozialarbeitswissenschaft. Wissenschaft der Sozialen Arbeit (S. 295-332). Freiburg: Lambertus.
- Schäfers, B. & Kopp, J. (Hrsg.) (2006). Grundbegriffe der Soziologie (9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schallberger, P & Wyer, B. (2010). Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz: UVK.
- Scherr, A. (2006). Bildung. In: B. Dollinger & J. Raithel (Hrsg.), Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar (S. 51-63). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schimank, U. & Volkmann, U. (2008). Ökonomisierung der Gesellschaft. In: A. Maurer (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftssoziologie (S. 382-393). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, K. & Ramelow, I. (2006). Fall Kevin. Die lange Liste des Versagens. In: Stern, 01.11.2006. Verfügbar unter: <http://www.stern.de/panorama/fall-kevin-die-lange-liste-des-versagens-3324710.html> (Letzter Zugriff am: 04.12.15).
- Schönig, W. (2006). Aktivierungspolitik. Eine sozialpolitische Strategie und ihre Ambivalenz für soziale Dienste und praxisorientierte Forschung. In: B. Dollinger & J. Raithel (Hrsg.), Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar (S. 23-39). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schröder, G. & Blair, T. (1999). Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair (London, 8. Juni 1999). In: Glasnost Archiv, Berlin. Verfügbar unter: <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html> (Letzter Zugriff am: 26.07.2015).
- Schröer, W., Struck, N. & Wolff, M. (Hrsg.) (2002). Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim & München: Juventa
- Schütze, F. (1977). Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien – dargestellt an einem Projekt zur Erforschung kommunaler Machtstrukturen. Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie.
- Schütze, F. (1992). Sozialarbeit als „bescheidene“ Profession. In: B. Dewe, W. Ferchhoff & F.-O. Radtke (Hrsg.), Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädago-

- gischen Feldern (S. 132-170). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schütze, F. (1996). Organisationszwänge und hoheitsstaatliche Rahmenbedingungen im Sozialwesen. Ihre Auswirkungen auf die Paradoxien des professionellen Handelns. In: W. Helsper & A. Combe (Hrsg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns (S. 183-275). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Seckinger, M., Gragert, N., Peucker, C. & Pluto, L. (2008). Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Seithe, M. (2012). Schwarzbuch Soziale Arbeit (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Siepmann, M. & Groneberg, D.A. (2012). Der Arztberuf als Profession – Deprofessionalisierung. In: Zentralblatt für Arbeitsmedizin, Arbeitsschutz und Ergonomie, Volume 62, Issue 5, S. 288-292
- Sills, D.L. (Hrsg.) (1968). International Encyclopedia of the Social Sciences Volume 12. New York: Macmillan.
- Simon, M. (2001). Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Der wachsende Einfluss ökonomischer Ziele auf patientenbezogene Entscheidungen. Publications series of the research unit Public Health Policy. Berlin: WZB.
- Slotala, L. (2011). Ökonomisierung der ambulanten Pflege. Eine Analyse der wirtschaftlichen Bedingungen und deren Folgen für die Versorgungspraxis ambulanter Pflegedienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Somm, I. (2001). Eine machtanalytische Revision von Oevermanns Professionalisierungstheorie aus sozialpädagogischer Perspektive. In: Zeitschrift für Pädagogik, 47 (2001) 5, 675-691.
- Spatscheck, C., Arnegger, M., Kraus, S., Mattner, A. & Schneider, B. (Hrsg.) (2008). Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien. Berlin: Schibri-Verlag.
- Statistisches Bundesamt (2004). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe am 31.12.2002 – Gesamt. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe am 31.12.1998 – Gesamt. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder) am 31.12.2006. Revidierte Ergebnisse. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010). Bruttoinlandsprodukt 2009 für Deutschland. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2010/BIP2009/Pressebrochure_BIP2009.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (2012). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder). 2010. Bonn.
- Staub-Bernasconi (1995). Das fachliche Selbstverständnis Sozialer Arbeit – Wege aus der Bescheidenheit. Soziale Arbeit als

‚Human Rights Profession‘. In W.R. Wendt (Hrsg.), (S. 57-104.).

Staub-Bernasconi, S. (2013). Der Professionalisierungsdiskurs zur Sozialen Arbeit (SA/SP) im deutschsprachigen Kontext im Spiegel internationaler Ausbildungsstandards Soziale Arbeit – eine verspätete Profession? In: R. Becker-Lenz, S. Busse, G. Ehlert & S. Müller-Hermann (Hrsg.), Professionalität in der Sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven (S. 21-45). Wiesbaden: Springer VS.

Stichweh, R. (1992). Professionalisierung, Ausdifferenzierung von Funktionssystemen, Inklusion. Betrachtungen aus systemtheoretischer Sicht. In: B. Drewe, W. Ferchhoff & F.-O. Radtke (Hrsg.), Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern (S. 36-48). Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Stichweh, R. (1996). Professionen in einer funktional differenzierten Gesellschaft. In: A. Combe & W. Helsper (Hrsg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns (S. 49-69). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Stichweh, R. (2000). Professionen im System der modernen Gesellschaft. In: R. Merten (Hrsg.), Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven (S. 29-38). Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Struck, N. (2002). Kinder- und Jugendhilfegesetz. SGB VIII. In: W. Schröer, N. Struck & M. Wolff (Hrsg.), Handbuch der Kinder- und Jugendhilfe (S. 529-544). Weinheim & München: Juventa.

- Sturzenhecker, B.(2005). Aktivierung in der Jugendarbeit. In: H.-J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie-Handlungsfelder-Praxis (S. 134-149). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Tabel, A., Fendrich, S. & Pothmann, J. (2011). Warum steigen die Hilfen zur Erziehung? Ein Blick auf die Entwicklung der Inanspruchnahme. In: Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe (KomDat). Dezember 2011, Heft Nr. 3/11, 14. Jg., S. 3-6.
- Then, V. & Kehl, K. (2013). Ökonomisierung des Sozialen oder Moralisierung des Ökonomischen? Begriffliche Verbindungen zwischen ökonomischem und sozialem Handeln. In: Sozial Aktuell, Nr. 5_Mai 2013, S. 21-23.
- Thiersch, H. (2009). Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel (7. Aufl.). Weinheim & München: Juventa.
- Thole, W. (Hrsg.) (2012). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Toren, N. (1969). Semi-Professionalism and Social Work: A Theoretical Perspective. In: A. Etzioni (Hrsg.), The Semi-Professions and their Organization. Teachers, Nurses, Social Workers (S. 141-195). New York: Free Press.
- Trube, A. (2003). Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate – Sozialpolitik zwischen Umstrukturierung und Neujustierung. In: H.-J. Dahme, H.-U. Otto, A. Trube & N. Wohlfahrt, Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat (S. 177-203). Opladen: Leske + Budrich Verlag.

- Trube, A. (2005). Die modernisierte Sozialpolitik und die soziale Arbeit. In: Forum Sozial 2/2005, S. 7-10.
- Urban-Stahl, U. (2008). Ökonomisierung und Rechtstaatlichkeit. Betroffenenschutz in der Sozialen Arbeit am Beispiel der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche in der Jugendhilfe. In: C. Spatscheck, M. Arnegger, S. Kraus, A. Mattner & B. Schneider (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien (S. 40-53). Berlin: Schibri-Verlag.
- Voß, G.G. & Pongratz, H.J. (1998). Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50 (1), 131-158.
- Voß, G.G. (2001). Auf dem Weg zum Individualberuf? Zur Beruflichkeit des Arbeitskraftunternehmers. In: T. Kurz (Hrsg.), Aspekte des Berufs in der Moderne (S. 287-314). Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Voß, G.G. (2003). Subjektivierung von Arbeit. Neue Anforderungen an Berufsorientierung und Berufsberatung. Oder: Welchen Beruf hat der Arbeitskraftunternehmer? Vortrag im Rahmen der Tagung „Berufsorientierung in unübersichtlichen Zeiten“, 11.-12.12.2003, Universität Bielefeld. Verfügbar unter: <http://www.tu-chemnitz.de/hsw/soziologie/institut/> (Letzter Zugriff am 28.08.2013).
- Voß, G.G. (2006). Beruf. In: B. Schäfers & J. Kopp (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie (S. 32-39). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Voß, G.G. (2010). Was ist Arbeit? Zum Problem eines allgemeinen Arbeitsbegriffs. In: F. Böhle, G.G. Voß & G. Wachtler (Hrsg.), Handbuch Arbeitssoziologie (S. 23-80). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wabnitz, R. 2005: Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Berlin: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe.
- Wacquant, L. (2000). Elend hinter Gittern. Konstanz: UVK.
- Walter-Hamann, R. (2001). Menschenbild und soziale Dienstleistung. Eine thematische Einführung. In: R. Walter-Hamann (Hrsg.), Menschenbild und soziale Dienstleistung. Ist Hilfe messbar, ist Leid zertifizierbar (S. 7-12)? Freiburg: Lambertus.
- Walter-Hamann, R. (Hrsg.) (2001). Menschenbild und soziale Dienstleistung. Ist Hilfe messbar, ist Leid zertifizierbar? Freiburg: Lambertus.
- Weber, G. (1972). Sozialarbeit zwischen Arbeit und Profession. Ein berufssoziologischer Versuch. In: Soziale Welt 23, S. 432-446.
- Weber, M. (1904/05/2006). Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (2. durchgesehene Aufl.). München: C.H. Beck.
- Weber, M. (1921/1972). Wirtschaft und Gesellschaft (5. Auflage). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wendt, W.R. (Hrsg.) (1995). Soziale Arbeit im Wandel ihres Selbstverständnisses. Beruf und Identität. Freiburg: Lambertus.

- Wendt, W.R. (2008). Geschichte der Sozialen Arbeit 2. Die Profession im Wandel ihrer Verhältnisse (5. Aufl.). Stuttgart: UTB.
- Wiesner, R. (2015). SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar (5. Aufl.). München: Verlag C.H. Beck.
- Wilken, U. (Hrsg.) (2000). Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie. Freiburg: Lambertus.
- Winkler, M. (1988). Eine Theorie der Sozialpädagogik. Über Erziehung als Rekonstruktion der Subjektivität. Stuttgart: Klett Cotta.
- Wöhrle, A. (Hrsg.) (1998). Profession und Wissenschaft Sozialer Arbeit. Positionen in einer Phase genereller Neuverortung und Spezifika in den neuen Bundesländern. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Wolf, T. (2011). Der aktivierende Sozialstaat zwischen Freiheit und Zwang. Der begrenzte Spielraum moderner Sozialpolitik. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

ANHANG

INTERVIEWLEITFADEN (FÜHRUNGSKRÄFTE)

Einstieg (optional)

Vielleicht können Sie zum Einstieg kurz Ihren beruflichen Werdegang beschreiben und mir sagen, für welche Aufgaben Sie in Ihrer Funktion verantwortlich sind.

Ökonomisierung

Es wird in der letzten Zeit viel über den Aspekt der „Ökonomisierung“ in den sozialen Diensten geredet. Vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen: Was verstehen Sie darunter?

- Wo kommt aus Ihrer Sicht die Ökonomisierung her? Was sind die Treiber? (z.B. sozialrechtliche Gesetzgebung, Vorschriften, Marktanforderungen)
- Wie konkretisiert sich die Ökonomisierung als Rahmenbedingung für Ihre Einrichtung? (z.B. Arbeitsverdichtung, Erhöhung der Fallzahlen etc.)
- Inwiefern können Sie die fiskalischen Rahmenbedingungen Ihrer Einrichtung beeinflussen?
- Welche (qualitativen) Ansprüche an das Dienstleistungsangebot werden von Klienten bzw. „Kunden“ (also von der „Marktseite“) an Ihre Einrichtung herangetragen?
- Haben die Kunden „Verständnis“ für Ökonomisierungszwänge? Wie erläutern Sie diese Zwänge?

Rahmenbedingungen und Arbeitsorganisation

Auf welche Art und Weise beeinflussen die ökonomischen Rahmenbedingungen die Art und Weise, wie Sie intern die Arbeit organisieren?

- Wie richten Sie ihre Personalpolitik und Personalplanung aus (Vollzeit/Teilzeit; Qualifizierungsstruktur; Personalbindung)?
- Inwieweit nimmt die Kommune bzw. die kommunale Vertretungskörperschaft Einfluss auf interne Strukturen, Steuerung, Personalpolitik etc.?
- Wie ist die Arbeitsteilung organisiert? Welche Kräfte übernehmen welche Aufgaben? (Schilderung Arbeitsinhalte)
- Inwiefern ist der Arbeitseinsatz auch durch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen geleitet?
- Wie würden Sie mit Blick auf die Beschäftigten die Entwicklung der Arbeitsbedingungen einschätzen (Arbeitszeiten; Gehälter; Weiterbildungen; Arbeitsverdichtung)?
- Wie steuern Sie den Arbeitsanfall für die Beschäftigten (Zuweisung von Fallzahlen, feste Besetzung von Gruppen/Wohnbereichen etc.) Inwiefern ist dieser Punkt Gegenstand von Aushandlungen (z.B. zwischen Führungskräften und Beschäftigten oder im Arbeitsteam)?
- Wie wird der qualitative Standard der Arbeit sichergestellt (standardisierte Vorgaben, Teambesprechungen etc.)
- Haben Ihre Mitarbeiter/innen aus Ihrer Sicht ein Bewusstsein für Kosten- und Marktaspekte entwickelt? Inwiefern

müssen Sie den Mitarbeitern diesen Aspekt begreiflich machen? Wie machen Sie das konkret?

Welche Spielräume sehen Sie für sich als Leitungskraft, um den wirtschaftlichen Druck für Ihre Mitarbeiter abzufedern?

Qualitative Anforderungen: Aktivierung und Arbeitsorganisation

Der Begriff der „Aktivierung“ gilt ja als ein Leitbild für den modernen Sozialstaat. Was verbinden Sie in Ihrem Arbeitsfeld mit dem Begriff der „Aktivierung“?

- Welche Rolle spielt der Aspekt der Aktivierung in äußeren Rahmenvorgaben und Vorschriften?
- Inwiefern lassen sich Elemente von Aktivierung (von „Hilfe zur Selbsthilfe“, „Fördern und Fordern“ oder ähnlichem) in internen Fachkonzepten und Qualitätsstandards (bspw. in Bildungsplänen, pädagogischen Konzepten) konkret festmachen?
- Welche Fachkonzepte sind neben der Aktivierung für die Arbeit wichtig? Gibt es Widersprüchlichkeiten zwischen dem Aktivierungsansatz und anderen Fachkonzepten (z.B. Primat der Eigenverantwortung)?
- Inwiefern haben Sie als Einrichtung Einfluss auf die Ausgestaltung oder die Anwendung der unterschiedlichen Fachkonzepte? (verbindliche Vorgaben oder eher eine unverbindliche Orientierung?)
- Wie werden die Ansprüche der Fachkonzepte bzw. der Aktivierung umgesetzt?

- Könnten Sie dies bitte anhand eines konkreten Fallbeispiels schildern? (Arbeitsorganisation, Personaleinsatz etc.)
 - Was passiert mit der Klientel, die „nicht so richtig mitzieht“? Wie reagieren Sie in der Einrichtung darauf?
 - In welchen Fällen greifen die fachlichen Ansprüche bzw. der Aktivierungsanspruch nicht? Woran liegt das aus Ihrer Sicht?
 - Wie ist der betriebliche Umgang, wenn eine flexible Handhabung von Fachkonzepten notwendig erscheint?
- Welche Rolle spielt bei der Umsetzung von Aktivierung (Fachkonzepten) der Aspekt der Interaktion mit den Klienten?
 - Gibt es in Ihrer Organisation konkrete Vorgaben bzw. Handlungsorientierungen, wie die Fachkräfte die Interaktion zu den Klienten gestalten sollen?
 - Wie sehen diese Vorgaben aus? (ggf. nach Unterlagen fragen)
 - Worauf gründen sich diese Vorgaben? Steht der Klientenbedarf im Vordergrund, oder spielen auch Ressourcen wie Zeiteinsatz und Personalverfügbarkeit dafür eine Rolle?
 - Inwiefern könnte die Aktivierung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beitragen oder bräuchte man eher noch mehr Ressourcen, um die Aktivierung angemessen umzusetzen?

- Welche fachlich gebotenen Anforderungen an „gute“ Dienstleistungsarbeit kommen unter den gegenwärtigen Bedingungen aus Ihrer Sicht u.U. zu kurz?
- Wie gehen Sie in Ihrer Einrichtung mit diesem Spannungsverhältnis von Anspruch und Wirklichkeit um? Inwiefern ist es realistisch, diese Spannung auszubalancieren?

Ausblick

Welche langfristigen Folgen wird die Ökonomisierung für Ihre Branche haben (hier auch auf arbeitspolitische Folgen und auf das Spannungsfeld von Professionalisierung und Deprofessionalisierung eingehen)?

Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang Fachkonzepte wie Aktivierung (eher korrektiv im Sinne qualitativer Orientierung oder eher zusätzlicher Arbeitsdruck)?

INTERVIEWLEITFADEN (FACHKRÄFTE)

Einstieg (optional)

Können Sie vielleicht kurz die wichtigsten Stationen Ihres beruflichen Werdegangs beschreiben?

Aus welchen Gründen haben Sie sich für Ihren Beruf entschieden?

Tätigkeiten und Arbeitsinhalte

- Welche Funktion erfüllen Sie in der Einrichtung? Welche Aufgaben sind damit verbunden?
- Können Sie uns bitte einmal einen typischen Arbeitstag im ASD beschreiben?
- Arbeiten Sie in einem Team? Gibt es Aufgaben, für die Sie allein verantwortlich sind?
- Wie werden Ihre Arbeitsaufgaben bzw. die Arbeitsteilung festgelegt?
- Gibt es ein bestimmtes Pensum, das Sie am Tag oder in der Woche schaffen müssen (z.B. Anzahl zu Pflegende, Besuche bei Klienten etc.)?
- Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Kenntnisse und Fähigkeiten, die Sie für Ihre Tätigkeit brauchen? Was erwartet die Leitung von Ihnen?
- Hat sich aus Ihrer beruflichen Erfahrung in den letzten Jahren Wichtiges im Arbeitsablauf und in den Arbeitsanforderungen verändert?

Ökonomisierung

- Inwiefern bekommen Sie mit, ob es Ihrer Einrichtung wirtschaftlich eher gut oder schlecht geht?

- Wird das Thema „wirtschaftliches Arbeiten“ von der Leitung angeschnitten? Was wird von Ihnen gefordert? (bitte nennen Sie ein Beispiel)
- Wie teilen Sie sich ein, was zu tun ist? Ist das Arbeitspensum planbar?
- Wenn Mittel oder Zeit knapp sind, muss man sich ja manchmal auch entscheiden etwas zu tun und anderes zu lassen. Stehen Sie manchmal vor solchen Entscheidungen? (bitte nennen Sie ein Beispiel)
- Wie erklären Sie den Klienten diese Entscheidungszwänge?
- Haben Sie gelegentlich das Gefühl, dass die Arbeit nicht zu schaffen ist? In welchen Situationen tritt dieses Gefühl auf?
- Wenn die Zeit zu knapp und die Arbeit zu viel wird: Wie verschaffen Sie sich ganz praktisch Luft?
- Haben sich die Anforderungen zum sparsamen Umgang mit Zeit, Arbeitsmaterial, finanziellen Mitteln etc. in den vergangenen Jahren verändert?
- Inwiefern spielt es in Ihrer Einrichtung eine Rolle, dass Klienten als Kunden betrachtet werden? Worin drückt sich das ggf. aus?
- Inwieweit stellen die Klienten bestimmte Anforderungen an Ihre Arbeit? Haben sich die Ansprüche in den letzten Jahren verändert?
- Inwiefern passen die Arbeitsbedingungen in Ihrer Einrichtung (Arbeitszeiten, Gehälter, Weiterbildungen, Arbeitsverdichtung) zu Ihren Vorstellungen vom Beruf? Wie bewerten Sie die Arbeitsbedingungen im Vergleich zu anderen Arbeitgebern?

Fachliche Anforderungen/Aktivierung

- In den sozialen Diensten spielt neuerdings der Begriff der „Aktivierung“ eine größere Rolle. Was verbinden Sie mit dem Begriff „Aktivierung“? Spielt Aktivierung in Ihrem Arbeitsalltag eine praktische Rolle?
- In welcher Art wird Ihre Arbeit durch fachliche Vorgaben in der Einrichtung oder durch Anweisungen der Leitung gesteuert (Fachkonzepte, Umgang mit bestimmten Fallkonstellationen, Teambesprechungen, -entscheide, Vorgaben zu Ablauf und Frequenz von Hilfeplangesprächen)? Spielt hierbei der Aspekt der Aktivierung eine Rolle?
- Inwiefern spielt es für Ihren Arbeitsalltag eine Rolle, dass Sie die Klienten in die Arbeit aktiv einbeziehen müssen?
 - Können Sie dies an einem Beispiel beschreiben?
 - Inwieweit hat sich diese Anforderung in den letzten Jahren verändert?
 - Was passiert mit den Klienten, die „nicht so richtig mitziehen“? Wie reagieren Sie darauf?
- Haben Sie den Eindruck, dass heute mit den Klienten anders umgegangen, anders gesprochen wird als früher? Woran macht sich das fest? Entstehen dabei für Sie neue Arbeitsanforderungen?
- Inwiefern müssen Sie ihre Arbeit dokumentieren?
 - Worauf wird in der Dokumentation am meisten Wert gelegt?
 - Wer kontrolliert die Dokumentation? Was passiert, wenn die Dokumentation nicht vollständig ist?

- Ist die Dokumentation für Sie persönlich eine sinnvolle fachliche Unterstützung oder hat sie mit der „eigentlichen“ Arbeit wenig zu tun? (bitte nennen Sie ein Beispiel)
- Haben Sie genügend Zeit für die Dokumentation oder hält Sie das von vielleicht wichtigeren Aufgaben ab?

Ausblick

- Was macht aus Ihrer ganz persönlichen Sicht „gute Arbeit“ in Ihrem Beruf aus?
- Was wäre der wichtigste Punkt der verbessert werden müsste, damit Sie „gute Arbeit“ in Ihrem Beruf leisten können?

FRAGEBOGEN

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiß nicht, keine Angabe
Ihre Einrichtung ist finanziell gut ausgestat- tet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In Ihrer Einrichtung gibt es ausreichend Per- sonal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei der Arbeit haben Sie einen ständigen Zeitdruck im Kopf.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen stets darauf achten, Kosten spa- rend zu arbeiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen in immer kürzerer Zeit immer mehr Arbeit erledigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie betrachten die Klienten als Kunden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klienten haben Verständnis dafür, wenn Sie unter Zeitdruck stehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klienten stellen immer höhere Ansprüche an Ihre Arbeit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Dokumentation ist eine sinnvolle fachli- che Unterstützung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Probleme Ihrer Klienten werden immer komplexer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die zeitliche Situation lässt es zu, die Eltern und Kinder an allen sie betreffenden Ent- scheidungen zu beteiligen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Um Ihren Klienten „Hilfe zur Selbsthilfe“ geben zu können, bräuchten Sie mehr Zeit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen Ihre Klienten immer wieder zur Mitarbeit motivieren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie haben ausreichend Zeit für Prävention.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es wird immer schwieriger, die Klienten zur Mitarbeit zu bewegen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen immer häufiger Druck auf die Klienten ausüben, um Ihr Arbeitsziel zu errei- chen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen das Öfteren Hilfeplangespräche ausfallen lassen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der ASD bearbeitet eigentlich nur noch Not- fälle.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management und Fallsteuerung nehmen einen immer größeren Teil Ihrer Arbeit ein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es gelingt Ihnen, Ihre Klienten stets über das Wunsch- und Wahlrecht zu informieren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie haben das Gefühl, dass Sie unter den gegebenen Bedingungen eine gute Arbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

leisten können.					
Es gab bei Ihnen schon gesundheitliche Probleme, die Sie im Zusammenhang mit der Arbeit sehen (z.B. Rücken- und Gliederschmerzen, Kopfschmerzen, Nervosität, etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie sind bei Ihrer Arbeit an die Grenzen Ihrer Belastbarkeit gestoßen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
An den meisten Tagen gehen Sie gerne zur Arbeit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie müssen sich keine Sorgen machen, den Arbeitsplatz zu verlieren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie können sich gut vorstellen, dass Sie auch in 10 Jahren noch in der Lage sind, Ihre Arbeit auszuüben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie können die zeitlichen Anforderungen der Arbeit und Ihres Privatlebens (Familie, Freundeskreis, Hobbys) schlecht miteinander vereinbaren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie können in der Regel pünktlich Feierabend machen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie können Ihre Freizeit (Urlaub, Wochenende) nicht gut planen, weil Sie häufig auch kurzfristig einspringen müssen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unter den jetzigen Arbeitsbedingungen werden immer weniger Leute diesen Beruf ergreifen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie sind mit Ihrem Gehalt zufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie sind mit Ihren Arbeitsbedingungen zufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie denken gerade über den Wechsel in eine andere Einrichtung nach.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sie denken gerade über den Wechsel in einen anderen Beruf nach.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Geschlecht	<input type="checkbox"/> weiblich	<input type="checkbox"/> männlich
Alter	_____ Jahre	
Nationalität	_____	
Berufsausbildung/Studienabschluss	<input type="checkbox"/> Sozialarbeiter/in, Sozialpädagoge/in	<input type="checkbox"/> Erzieher/in
	Sonstiges: _____	

Beschäftigungsdauer im jetzigen Beruf	____Jahre	
Beschäftigungsdauer in dieser Einrichtung	____Jahre	
Vertragliche Arbeitszeit	_____ Stunden/Woche	
Vollzeit/Teilzeit	<input type="checkbox"/> Vollzeit	<input type="checkbox"/> Teilzeit _____%
Wie viele Überstunden bzw. Mehrarbeitsstunden haben Sie zurzeit in etwa?	_____ Stunden	
Arbeitsvertrag	<input type="checkbox"/> unbefristet	<input type="checkbox"/> befristet
Sie arbeiten in einem	<input type="checkbox"/> Kreisjugendamt	<input type="checkbox"/> Stadtjugendamt
Postleitzahl Ihrer Einrichtung	_____	
In welcher Funktion sind Sie beschäftigt	<input type="checkbox"/> Fachkraft	
	<input type="checkbox"/> Fachbereichsleitung	<input type="checkbox"/> Amtsleitung
In welchem Bereich sind Sie beschäftigt	<input type="checkbox"/> ASD/KSD/Hilfen zur Erziehung	<input type="checkbox"/> Tagesbetreuung für Kinder
	<input type="checkbox"/> Pflegekinderwesen/Adoption	<input type="checkbox"/> Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit
	<input type="checkbox"/> Wirtschaftliche Hilfen	<input type="checkbox"/> Jugendgerichtshilfe
	Sonstiges: _____	
Ihr monatliches Bruttoeinkommen liegt bei	_____ Euro	

Eidesstattliche Versicherung gemäß § 7 Abs. 2 (e) der Promotionsordnung der Pädagogischen Hochschule Heidelberg

1. Bei der eingereichten Dissertation zu dem Thema „Vom Wünschenswerten zum Notwendigen?‘ Professionelles Handeln im Jugendamt zwischen Ökonomisierung und Aktivierung. Empirische Analyse der Rahmenbedingungen und Arbeitsprozesse im Allgemeinen Sozialen Dienst“ handelt es sich um meine eigenständig erbrachte Leistung.
2. Ich habe nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und mich keiner unzulässigen Hilfe Dritter bedient. Insbesondere habe ich wörtlich oder sinngemäß aus anderen Werken übernommene Inhalte als solche kenntlich gemacht.
3. Die Arbeit oder Teile davon habe ich bislang nicht an einer Hochschule des In- oder Auslands als Bestandteil einer Prüfungs- oder Qualifikationsleistung vorgelegt.
4. Die Richtigkeit der vorstehenden Erklärungen bestätige ich.
5. Die Bedeutung der eidesstattlichen Versicherung und die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen eidesstattlichen Versicherung sind mir bekannt.

Ich versichere an Eides statt, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit erklärt und nichts verschwiegen habe.

Heidelberg, den 25.03.2017